Der Status der Landesversicherungsanstalten als landes- oder bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Klaus-Henning Lemme
aus Weimar/Thüringen

Göttingen 1972

1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534919_0032

DER STATUS DER LANDESVERSICHERUNGSANSTALTEN ALS LANDES- ODER BUNDESUNMITTELBARE KÖRPERSCHAFTEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Klaus-Henning Lemme
aus Weimar/Thüringen

Göttingen, 1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Prof. Dr. Werner Weber

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Franz Gamillscheg

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Februar 1973

Gedruckt bei Friedrich Frömke, 32 Hildesheim

Gliederung

DER STATUS DER LANDESVERSICHERUNGSANSTALTEN ALS LANDES- ODER BUNDESUNMITTELBARE KÖRPERSCHAFTEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

	Seite
A. Einleitung	1
B. Die geschichtliche Entwicklung der Landesversicherungsanstalten	8
I. Die Erstlingsgesetzgebung (IuAVG vom 22.6.1889)	8
1) Organisation der Alters- und Invalidenversicherung nach dem Entwurf des Reichsamtes des Innern	9
2) Organisation der Alters- und Invalidenversicherung auf Grund des IuAVG	10
a) Der allgemeine Status der Landesversicherungsanstalten als Reichs- oder gliedstaatliche Institution	10
b) Der Status der "übergliedstaatlichen" Landesversicherungsanstalten	16
aa) Aufsichtsregelung	18
bb) Übergliedstaatliche Korporationen als notwendig reichsunmittelbare Institutionen	19
cc) Errichtungskompetenz der Länder	21
c) Genehmigungsvorbehalt und subsidiäre Errichtungskompetenz des Bundesrates	21

Seite

II. Das Invalidenversicherungsgesetz vom 19.7.1899 23

III. Die Reichsversicherungsordnung vom 19.7.1911 24

1) Die Entwicklung bis 1933 24

2) Die Organisation der Rentenversicherung von 1933 bis 1945 28

IV. Die Entwicklung nach dem Zusammenbruch (8. Mai 1945) 31

1) Die Organisation der Sozialversicherung durch die Alliierten 31

2) Die Organisation nach dem Grundgesetz 33

C. Die Organisation der Sozialversicherung nach dem Grundgesetz und den sozialversicherungsrechtlichen Normen 38

I. Die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Nr. 12 GG 38

II. Der Vollzug sozialversicherungsrechtlicher Gesetze 39

1) Die Errichtung von Sozialversicherungsträgern 41

a) "Einrichtung" der Behörden gem. Art. 84 Abs. 1 GG 42

b) Die RVO als "anderweitige Regelung" i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG 45

Seite

c) Die Organisationsgewalt der Landesregierungen gem. § 1326 RVO 49

2) Die Errichtung übergliedstaatlicher Landesversicherungsanstalten 50

3) Die Auflösung, Zusammenlegung und Teilung von Landesversicherungsanstalten 55

a) Vermögensrechtliche Probleme 60

b) Dienstrechtliche Auswirkungen bei Zusammenlegung und Auflösung von Landesversicherungsanstalten 65

D. Der Status der Landesversicherungsanstalten als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts 67

I. Die Auffassungen zum Zuständigkeitsbereich 67

1) Die territoriale Theorie 69

a) Die streng territoriale Auffassung 69

b) Die modifiziert territoriale Theorie 71

2) Die funktionelle Theorie 73

a) Der Wille des historischen Gesetzgebers 74

b) Die systematische Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG 75

3) Die Auffassung der Rechtsprechung 76

Seite

II. Die Auslegung des Begriffes "Zuständigkeitsbereich" 78

1) Auslegungsmethoden 78

a) Die subjektive Auslegungsmethode 80

b) Die objektive Auslegungsmethode 80

2) Der Begriff "Zuständigkeitsbereich" 82

a) Zuständigkeit 82

aa) Handelndes Subjekt 82

bb) Behandeltes Objekt 83

cc) "Beziehung zwischen Subjekt und Objekt" 84

dd) "Qualität" der Beziehung 84

b) Bereich 87

aa) Territorialbezogenheit des Bereiches 87

bb) Dimensionalität des Bereiches 88

3) Definition des "Zuständigkeitsbereiches 91

4) Ausfüllungsbedürftigkeit des "Zuständigkeitsbereiches" durch den Gesetzgeber 91

III. Stellungnahme zur territorialen und funktionellen Theorie 93

IV. Die Ermittlung des Zuständigkeitsbereiches im Einzelfall 105

Seite

1) Allgemeines 105

2) Das Korrektiv der Geringfügigkeit der Grenzüberschreitung 107

a) Auslegungsmethodische Begründung des Geringfügigkeitsvorbehaltes 108

b) Geringfügigkeit als territorial- oder aufgabenbezogene Einschränkung 111

aa) Absolute und relative Geringfügigkeit 112

bb) Quantitative und qualitative Geringfügigkeit 113

cc) Geringfügigkeit der Zeitdauer der Beeinträchtigung 114

3) Der Zuständigkeitsbereich der Landesversicherungsanstalten 114

a) Aufgaben der Landesversicherungsanstalten 115

b) Der territoriale Bereich 116

aa) Kreis der Versicherten 117

bb) Territoriale Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung 118

(a) Beitragsverfahren 118

(b) Feststellung der Leistung 120

(c) Rehabilitationsmaßnahmen 120

(d) Beitragserstattungen 123

c) Rechtliche Würdigung und Zusammenfassung 124

E. Statuswechsel auf Grund der EWG-VOen Nr. 3 und 4 128

Seite

I. Darstellung der Neuregelung nach den EWG-VOen Nr. 3 und 4 — 129

1) Materiell-rechtliche Regelung — 130

2) Regelung der Zuständigkeiten — 131

II. Rechtliche Würdigung der ewg-rechtlichen Aufgaben und Zuständigkeitsregelung im Hinblick auf Art. 87 Abs. 2 GG — 137

1) Kompetenz des EWG-Ministerrates zur Neuregelung der Zuständigkeiten — 137

a) Wesen der ewg-rechtlichen Normen — 137

b) Recht zur Kompetenzverschiebung — 139

aa) Eigenes Gestaltungsrecht — 141

bb) Ermächtigung des Bundesarbeitsministers zur Regelung von Zuständigkeiten für die Landesversicherungsanstalten — 143

2) Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG — 146

a) Aufgabenerweiterung — 146

b) Territoriale Ausdehnung — 150

aa) Zuständigkeitsregelung nach Teil B — 151

(a) Beitragsprinzip — 156

(b) Durchbrechungen des Beitragsprinzips — 158

Seite

bb) Zuständigkeitsregelung nach Teil A 160

3) Argumente gegen eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches 163

a) Art. 87 Abs. 2 GG als Bund/Länder-Regelung 165

b) Gebietshoheit der Mitgliedsstaaten 168

c) Einwilligung in eine Beschränkung der Gebietshoheit 169

d) Territorialprinzip und Ausstrahlungstheorie 170

e) Regelung von Auslandszuständigkeiten gemäß § 1630 Abs. 2 S. 2 RVO 173

4) Ergebnis 175

F. Formen des Vollzuges der EWG-VOen Nr. 3 und 4 176

I. Partielle Bundesunmittelbarkeit der Landesversicherungsanstalten 176

II. Institutions- und Organleihe 177

III. Bundesauftragsverwaltung 178

G. Exkurs: Der Zuständigkeitsbereich der Betriebskrankenkassen 180

H. Schlußbemerkungen 186

Literaturverzeichnis

ANSCHÜTZ, Gerhard — Grundzüge des deutschen Staatsrechts in: Kohlersche Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Teil II, Leipzig, 1903, Seite 451 ff

ARNDT, Adolf — Verfassung des deutschen Reiches, 5. Auflage, Berlin 1913

BADURA, Peter — Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften in: VVD StRL Bd. 23 (1966) Seite 34 - 104

BERBER, Friedrich — Lehrbuch des Völkerrechts 3. Band, München-Berlin 1964

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang — Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964

BRACKMANN, Kurt — Handbuch der Sozialversicherung Bände 1-3, Loseblattausgabe, Stand: 9.6.1971, 1.-7. Auflage, Bonn

BRANDTS-LIEBING-MALKEWITZ-ZUMBANSEN

Kommentar zur Reichsversicherungsordnung, Loseblattausgabe, Stand: 1. März 1956, 5. Auflage, Lengerich, hrsg. vom Verband deutscher Rentenversicherungsträger
zit.: Verbandskommentar

BRAUCHITSCH, M. von

Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder Band X, 1. Halbband (Beamtenrecht),
neu hrsg. von Carl-Hermann Ule Köln-Berlin-Bonn-München 1970

BÜLOW, Erich

Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum internationalen Recht
in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Stuttgart, 1965, S. 28 - 59

DERSCH-KNOLL-BROCKHOFF-SCHIEKEL-SCHROETER-AYE-GÖBELSMANN

Reichsversicherungsordnung - Gesamtkommentar, 4. Buch (Brockhoff), Loseblattausgabe, 34. Teillieferung, Stand: Dezember 1971, Wiesbaden,
zit.: Dersch

ENGISCH, Karl

Einführung in das juristische Denken, 2. Auflage, Stuttgart 1959

ENNECCERUS-NIPPERDEY

Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. Auflage, Tübingen 1959

ERLER, Georg

Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften
in: VVDStRL Band 18 (1960) Seite 7 - 49

ESSER, Josef

Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, 2. Auflage, Tübingen 1964

FORSTHOFF, Ernst

Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat
in: Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart Band 3, Tübingen 1931
zit.: FORSTHOFF I

DERSELBE,

Lehrbuch des Verwaltungsrechts Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München-Berlin 1966
zit.: FORSTHOFF II

FRANZ, G.

Neue Bemühungen zur Klärung der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Beaufsichtigung der Versicherungsträger
in: Wege zur Sozialversicherung 1961, Seite 257-261

FRIEDE, K.

Bundes- und landesunmittelbare Krankenkassen
in: Zeitschrift für Sozialreform, Beilage "Verwaltung und Aufsicht" 1957, Seite 33 - 34
zit.: FRIEDE I

DERSELBE, — Anmerkung zur Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 16.12.1965
in: Die Betriebskrankenkasse 1966, Spalte 221-224
zit.: FRIEDE II

GIESE-SCHUNCK — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Auflage, Frankfurt/M. 1970
zit.: GIESE I

GIESE, Friedrich — Das Staatsgebiet
in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band 1, Tübingen 1930, Seite 225-243, hrsg. von G. ANSCHÜTZ und R. THOMA
zit.: GIESE II

GISSLER, Paul — Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer
in: Die Betriebskrankenkasse 1958 Spalte 385-393

GÖTZ, Volkmar — Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht
in: JZ 1963, Seite 265-270

GROSSFELD, Bernhard — Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und nationales Recht - EuGHE X, 1251
in: JUS 1966, Seite 347-354

HAAS, Liether — Bundesgesetze über Organisation und Verfahren in: AöR 80 = N.F. 41 (1955/56), Seite 81-101

HAENEL, Albert — Deutsches Staatsrecht, Band 1, Leipzig 1892

HANOW-LEHMANN-BOGS — Reichsversicherungsordnung 4. Buch Rentenversicherung der Arbeiter, 5. Auflage, Köln-Berlin-Bonn-München 1969, Loseblattausgabe, Stand: Februar 1970

HERRFAHRDT, Heinrich — Kommentierung zu Art. 87 GG in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Loseblattausgabe, Stand: Dezember 1964, Hamburg

HINNIGER, Alfred — Die Beziehungen der deutschen Rentenversicherung zu fremden Staaten und den Ausländern in: Die Angestelltenversicherung 1960, Seite 5-8; 54-57; 80-83; 115-118

HOFFMANN, Gerhard — Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Mitgliedsstaaten in: DÖV 1967, Seite 433-441

HOLCH, Georg — Der deutsche Bundesrat zur Rechtsetzung der EWG, in: Europarecht Band 3 (1967), Seite 217-228

HUBER, Ernst-Rudolf — Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 1, 2. Auflage, Tübingen 1953

IPSEN, Hans-Peter — Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht
in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechtes, Stuttgart 1965, Seite 1-27

ISELIN, Peter F. — Schweizerische Staatsverträge über Sozialversicherung, Zürich 1959 = Züricher Studien zum internationalen Recht 22

ISENBART-SPIELHAGEN — Das Invalidenversicherungsgesetz, 2. Auflage, Berlin 1903

JARCHOW, Heinz — Das Bundesversicherungsamtsgesetz
in: NJW 1956, Seite 1588-1589

KINZEL, Günther — Die Ausstrahlung in heutiger Bedeutung, Zeitschrift für Sozialreform 1959, Seite 481-487

KÖTTGEN, Arnold — Deutsche Landesreferate zum IV. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Paris 1954
zit.: KÖTTGEN I
hrsg. von Ernst WOLFF 1955

DERSELBE,	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung in: JöR NF 3 1954, S. 67-147 zit.: KÖTTGEN II
KRATZER, Jakob	Zustimmungsgesetze in: AöR 77 (1951/52), S. 266-283
KROHN-ZSCHIMMER-ECKERT-KNOLL-SAUERBORN	Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung, Loseblattausgabe, Stand: Frühj. 1942, Berlin-München-Stuttgart
LABAND, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, 5. Auflage, Tübingen 1911
DERSELBE,	Band 3, 5. Auflage, Tübingen 1913
LANDMANN-RASP-GRASSMANN	Kommentar zum Invalidenversicherungsgesetz, 2. Auflage, München 1901
LARENZ, Karl	Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1969
LEVEN, G.	Das Bundesversicherungsamtsgesetz und die Krankenkassen in: Die Betriebskrankenkasse 1956, Spalte 313-320

MANGOLDT, Hermann v.	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin-Frankfurt 1953 zit.: MANGOLDT I
v. MANGOLDT-KLEIN	Das Bonner Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Band 2, Berlin-Frankfurt 1964 zit.: MANGOLDT-KLEIN II
DIESELBEN,	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Band 3, Berlin-Frankfurt 1970 zit.: MANGOLDT-KLEIN III
MAUNZ, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 17. Auflage, München 1969
MAUNZ-DÜRIG	Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 3. Auflage, Loseblattsammlung, Stand: August 1971, München
MAUNZ-SCHRAFT	Das Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: Juli 1971, München
MERK, Wilhelm	Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, Berlin 1962
PATHE, Karl	Die Ausführung der Bundesgesetze in: DVBL. 1951, S. 681-685
PETERS, Horst	Die Geschichte der Sozialversicherung = Fortbild und Praxis 39, Bad Godesberg 1959

RASCH, E. — Die Behörde
in: Verwaltungsarchiv 1959, Seite 1-41

ROHWER KAHLMANN, Harry — Der Begriff der bundesunmittelbaren Versicherungsträger (Art. 87 Abs. 2 GG)
in: Die Ortskrankenkasse 1955, Spalte 145-149
zit.: ROHWER-KAHLMANN I

DERSELBE, — Der Begriff der bundesunmittelbaren Versicherungsträger
in: Die Ortskrankenkasse 1956, Spalte 241-244
zit.: ROHWER-KAHLMANN II

ROSIN, Heinrich — Das Recht der Arbeiterrentenversicherung Band 1, Berlin 1893

DERSELBE, — Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung Band 2, Berlin 1905

SCHEUNER, Ulrich — Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften
in: Gedächtnisschrift für H. Peters, Berlin-Heidelberg, New-York 1967, S. 797-821
zit.: SCHEUNER

DERSELBE	Die Rechtsetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften in: Festschrift für Alfred VERDROSS Wien 1960 zit.: Festschrift
SCHIEREN	Eine verfassungs-, verwaltungs- und verfahrensrechtliche Studie aus einem Urteil des Bundessozialgerichts in: Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung (ZfS) 1956, Seite 61-64
SCHLOCHAUER, Hans-Jürgen	Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den internationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in: Arch. VR 11 (1963/64), Seite 1 ff
SCHNEIDER, Hans	Körperschaftliche Verbundverwaltung in: AöR 83 (1958), Seite 1-25
SEYDEL, Max v.	Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Auflage, Freiburg-Leipzig 1897
SIEBERT, Wolfgang	Die Methode der Gesetzesauslegung, Heidelberg 1958
STEIGER, Heinhard	Staatlichkeit und Überstaatlichkeit, Berlin 1966 = Schriften zum öffentlichen Recht 31

TRIEPEL, Heinrich — Die Reichsaufsicht, Berlin 1917

ULE, Carl-Hermann — Beamtenrecht, siehe BRAUCHITSCH M. von

WANNAGAT, Georg — Die Auswirkungen des übernationalen Sozialrechts auf die deutsche Sozial- und Arbeitslosenversicherung
in: Sozialgerichtsbarkeit 1960, Seite 1-5
zit.: WANNAGAT I

DERSELBE, — Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band. 1, Tübingen 1965

WATERMANN, Friedrich — Die Neuregelung der Entschädigung von Berufskrankheiten nach der EWG-Verordnung Nr. 8/63
in: Die Berufsgenossenschaft 1963, Seite 321-327

WEBER, Hans-Günther — Ist das Territorialprinzip in der deutschen Sozial- und Arbeitslosenversicherung noch zeitgemäß?
in: Zeitschrift für Sozialreform 1958, Seite 415-422
zit.: H.G. WEBER I

DERSELBE, — Grundfragen zur Aus- und Einstrahlungstheorie
in: Die Betriebskrankenkasse 1956, Seite 169-179
zit.: H.G. WEBER II

WEBER, Werner — Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, Göttingen 1949
zit.: Weimarer Verfassung

DERSELBE, — Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Auflage, München-Berlin 1943
zit.: Körperschaften

WEBER, Werner — Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage, Berlin 1970
zit.: Spannungen

DERSELBE, — Verfassungsprobleme der Versicherungsaufsicht
in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1958, Seite 227-249
zit.: Verfassungsprobleme

DERSELBE, — Organisationsprobleme des sozialen Bundesstaates
in: Deutsche Rentenversicherung 1969, Seite 121-132
zit.: Organisationsprobleme

DERSELBE, — Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung - Aufgaben und Grenzen -
in: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung Berufsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit
" Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Band 1 (1966), Seite 27-49
zit: Selbstverwaltung

WEIDNER, Willi	Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in: JZ 1959, Seite 698-710; Seite 758-766
WEINSHEIMER, Willi	Auslegung von Ausnahmevorschriften und Vorschriften mit "eindeutigem" Wortlaut in: NJW 1959, Seite 566
WEYL, Richard	Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts, Leipzig 1894
WICKENHAGEN, Ernst	Gedanken zum Territorialprinzip in der Sozialversicherung in: Beiträge zur Sozialversicherung 1964, Seite 83-97 Festschrift für Kurt HOFMANN
WOHLFARTH-EVERLING-GLAESNER-SPRUNG	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin-Frankfurt/M. 1960
WOLFF, Hans-Julius	Verwaltungsrecht II, 3. Auflage, München-Berlin 1970 zit: WOLFF I
DERSELBE	Verwaltungsrecht III, München-Berlin 1966, zit.: WOLFF II

Die Abkürzungen sind dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache auf der Grundlage der für den Bundesgerichtshof geltenden Abkürzungsregeln, bearbeitet von H. Kirchner, entnommen.

Der Status der Landesversicherungsanstalten als landes- oder bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts

A. Einleitung

Die vorliegende Arbeit befaßt sich, wie die Themenfassung bereits erkennen läßt, mit organisationsrechtlichen Problemen des Sozialversicherungsrechts, speziell der Arbeiterrentenversicherung.

Der außerordentlich große Umfang organisationsrechtlicher Fragenkomplexe gebietet von vornherein eine schwerpunktmäßige Begrenzung der Materie auf Einzelprobleme.

Einerseits kann sich die Arbeit nicht darauf beschränken, die Organisation der Arbeiterrentenversicherung nur deskriptiv darzustellen, andererseits soll aber auch das Organisationsgefüge auf dem Gebiet der Rentenversicherung keineswegs erschöpfend behandelt werden.

Neben Fragen der Errichtung, Zusammenlegung und Auflösung von Sozialversicherungsträgern und der damit in Zusammenhang stehenden beamten-, vermögens- und aufsichtsrechtlichen Probleme liegt das Schwergewicht der Abhandlung bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Landesversicherungsanstalten - als Träger der allgemeinen Arbeiterrentenversicherung - der mittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung zuzuordnen sind.

Die entscheidende organisationsrechtliche Norm, die die Kompetenzen auf dem Gebiet des Vollzugs sozialversicherungsrechtlicher Gesetze zwischen Bund und

Ländern aufteilt, enthält Art. 87 GG.

Als bundesunmittelbare Körperschaften [1] des öffentlichen Rechts, so bestimmt Abs. 2 dieses Artikels, werden diejenigen Sozialversicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über die Landesgrenze hinauserstreckt.

Die Regelung scheint auf den ersten Blick klar und eindeutig zu sein: Nimmt ein Sozialversicherungsträger seine Zuständigkeiten ausschließlich auf Landesebene wahr - sei es, daß sein Zuständigkeitsbereich das gesamte Bundesland erfaßt, sei es, daß er in seinem Betätigungskreis auf einzelne Landesteile beschränkt ist -, so wird er als landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt. Ist der Träger dagegen auf einem über die Grenzen des Bundeslandes hinausgreifenden Gebiet tätig, so hat dies seine Bundesunmittelbarkeit zur Folge.

Die Frage nach der Landes- bzw. Bundesunmittelbarkeit eines Sozialversicherungsträgers hat Literatur, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung bereits in den mittfünfziger Jahren wiederholt beschäftigt, allerdings in Verbindung mit der Betriebskrankenkasse, einem Typus von Sozialversicherungsträger, der sich mit dem in Art. 87 Abs. 2 GG formulierten Aufteilungsschema nur schwer erfassen läßt.

Erstreckt sich, so lautete die Fragestellung, der "Zuständigkeitsbereich" einer Betriebskrankenkasse über die Landesgrenze hinaus, wenn Betrieb und Kasse

---

1) Körperschaft wird hier und im folgenden als Oberbegriff für Körperschaften i.e.S., Anstalten und Stiftungen verstanden

in dem einen Bundesland angesiedelt sind, die Arbeitnehmerschaft aber überwiegend im Nachbarbundesland wohnt oder dort einer Beschäftigung - etwa in einer Zweigstelle - nachgeht?

Bezeichnenderweise wurden die Landesversicherungsanstalten in die damalige Diskussion nicht einbezogen, da ihre Zuordnung zur Bundes- oder Landesverwaltung bisher keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet hatte.

Die Landesversicherungsanstalten [1] sind - mit einer einzigen Ausnahme - für das Gebiet eines Bundeslandes oder Teile desselben errichtet worden. Nur die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen umfaßt mit dem Gebiet des Stadtstaates Bremen und dem zu Niedersachsen gehörenden Verwaltungsbezirk Oldenburg ein grenzüberschreitendes Territorium und wird folgerichtig als Bundesinstitution geführt. Sie untersteht aufsichtsrechtlich dem Bundesversicherungsamt in Berlin (§ 1381 Abs. 2 RVO i.V.m. § 2 Abs. 1 BVAG). Allen anderen Landesversicherungsanstalten ist der Status einer landesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts eigen.

Die aufgezeigte Charakterisierung der Landesversicherungsanstalten als landesunmittelbare Rechtsträger - mit der oben gemachten Ausnahme (Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen) - entspricht nach ganz herrschender Auffassung der Konzeption des Art. 87 Abs. 2 GG. Es erscheint daher auf den ersten Blick müßig, den Status der Landesversicherungsanstalten erneut einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

---

1) Z.Z. gibt es in der BRD einschließlich Westberlin 18 LVÄen, vgl. i.e. die Aufstellung bei Lersch Anm. 6 zu § 1326 RVO

Eine Reihe von Neuerungen, die in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts eingetreten sind und unter Umständen den Status der Landesversicherungsanstalten als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts verändert haben, zwingen jedoch zu einem nochmaligen Überdenken der Organisationform, bezogen auf die landes- oder bundesunmittelbare Trägerschaft.

Der Anstoß zu einer kritischen Bestandsaufnahme geht bezeichnenderweise nicht vom innerstaatlichen Recht aus, sondern kommt aus einer unvermuteten Richtung: vom EWG-Recht.

Weitgehend unbeachtet blieb bisher, daß den Sozialversicherungsträgern, allen voran den Landesversicherungsanstalten, im Zuge der immer enger werdenden wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen der EWG-Staaten eine Reihe neuer Aufgaben nicht unerheblichen Umfanges erwachsen sind, die möglicherweise zu einer Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches über die Landesgrenzen hinaus geführt haben könnten, was die Bundesunmittelbarkeit dieser Träger zur Folge hätte.

Gemeint sind die EWG-Verordnungen Nr. 3 und 4 (betreffend die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vom 25.9.1958 und 3.12.1958 [1)], die eine neue Phase der europäischen Sozialpolitik einleiteten.

Gestützt auf entsprechende Vorschläge der Kommission, hatte der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 diese beiden Verordnungen erlassen, um - so Art. 51

---

1) ABl.Eur.Gem. Nr. 30 S. 561 ff v. 16.12.1958 = BGBl. 1959 S. 473 ff= BABl. 1959 S. 265 ff, neu gefaßt durch EWG-VO Nr. 1408/71 v. 14. Juni 1971, ABl.Eur.Gem. Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S.2 (tritt am 1.1.1973 in Kraft)

EWG-Vertrag - eine Harmonisierung der in den EWG-Ländern geltenden verschiedenen Sozialversicherungssysteme für die "Wanderarbeitnehmer" [1] zu erreichen, jenen Kreis von Arbeitnehmern, der in diesem oder jenem EWG-Land vorübergehend einer Beschäftigung nachgeht und dementsprechend zu verschiedenen Sozialversicherungssystemen Beiträge leistet.

Mit der Verabschiedung der Verordnungen Nr. 3 und 4 wurde ein System geschaffen, das die grenzbedingten sozialversicherungsrechtlichen Nachteile für die Wanderarbeitnehmer innerhalb der EWG-Staaten weitgehend eliminierte und und die reale Möglichkeit eröffnete, die sozialversicherungsrechtlichen Voraussetzungen für die in Art. 48 EWG-Vertrag geforderte Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu verwirklichen [2]. Waren die Wanderarbeitnehmer früher dadurch benachteiligt gewesen, daß sie für die Zeit ihrer Tätigkeit im Ausland dort ihrer Sozialversicherungspflicht genügten, ohne daß die von ihnen im Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten bei der Ermittlung der Sozialleistungen, insbesondere der Renten, im Inland hinreichend Berücksichtigung fanden, so wird nunmehr zwingend vorgeschrieben, daß die im EWG-Bereich zurückgelegten Versicherungszeiten bei der Festsetzung der Sozialleistungen in Ansatz zu bringen sind (Art. 27 EWG-VO Nr. 3).

---

1) Der Begriff "Wanderarbeitnehmer" ist unglücklich gewählt, da er bereits für jene Arbeitnehmer verwandt wird, die in verschiedenen Versicherungszweigen (Reichsknappschaft, Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) Beiträge geleistet haben und in diesem Sinne "gewandert" sind, § 1308 RVO. Inzwischen hat sich der Terminus jedoch auch in der EWG-sozialversicherungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung eingebürgert, so daß eine neue Begriffsbildung wenig sinnvoll erscheint. "Wanderarbeitnehmer" soll hier und im folgenden i.S.d. EWG-VOen Nr. 3 und 4 verstanden werden.

2) Watermann, S. 321

Hat beispielsweise ein italienischer Arbeitnehmer sowohl in Italien als auch in der Bundesrepublik gearbeitet und dementsprechend zur italienischen und zur Rentenversicherung der Bundesrepublik Beiträge geleistet, so berechnet die zuständige Landesversicherungsanstalt Schwaben mit Sitz in Augsburg [1] die von ihr zu zahlende Teilrente, indem sie die italienischen und deutschen Versicherungszeiten zunächst addiert und den so nach deutschem Recht ermittelten Rentenanspruch anschließend im Verhältnis zu den jeweils zurückgelegten Versicherungszeiten entsprechend kürzt (Art. 27, 28 EWG-VO Nr. 3 i.V.m. Art. 28, 29 EWG-VO Nr. 4).

Für die vorliegende Arbeit liegt die rechtliche Brisanz im Hinblick auf Art. 87 Abs. 2 GG weniger in dem neuentstandenen Aufgabenbereich als in der getroffenen Zuständigkeitsregelung.

Anhang 2 B der VO Nr. 4 teilt - vereinfacht dargestellt - die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Arbeiterrentenversicherung in der Weise auf, daß je nach der "nationalen Herkunft" der geleisteten Beiträge die eine oder andere Landesversicherungsanstalt zuständig ist.

So müssen sich beispielsweise alle Arbeitnehmer mit deutsch/niederländischen Beiträgen an die Landesversicherungsanstalt Westfalen, mit deutsch/italienischen Beiträgen an die Landesversicherungsanstalt Schwaben wenden.

Stellt aber z.B. eine Vielzahl italienischer Wanderarbeitnehmer von Italien aus bei der für sie zuständigen Landesversicherungsanstalt Schwaben einen

---

1) Vgl. Anhang 2 BRD, B 1 c zu VO Nr. 4

Antrag auf Altersrente, weil sie sowohl zur deutschen als auch zur italienischen Rentenversicherung Beiträge geleistet haben, so drängt sich die Frage auf, ob die Landesversicherungsanstalt Schwaben - gemessen an Art. 87 Abs. 2 GG - zur bundesunmittelbaren Körperschaft geworden ist, weil sich ihr Zuständigkeitsbereich über die Landesgrenze hinaus bis ins EWG-Ausland (Italien) erstreckt [1].

Diese Frage stellt sich für alle Landesversicherungsanstalten, die nach Anhang 2 der VO Nr. 4 mit EWG-rechtlichen Sozialversicherungsaufgaben betraut sind.

Die vorliegende Arbeit will daher schwerpunktmäßig untersuchen, ob die in Anhang 2 der VO Nr. 4 aufgeführten Landesversicherungsanstalten - entgegen ihrem jetzigen Status - als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden müssen.

Dabei wird zwangsläufig zu klären sein, was unter "Zuständigkeitsbereich" i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG zu verstehen ist und welches die Kriterien sind, nach denen sich der Zuständigkeitsbereich, speziell der Landesversicherungsanstalten ermittelt.

Da die Landesversicherungsanstalt als organisatorische Einheit keineswegs eine Neuschöpfung des Bonner Grundgesetzes ist, soll der Untersuchung ein Überblick über die historische Entwicklung der Landesversicherungsanstalten von 1889 bis hin zur Gegenwart vorangestellt werden. Das erscheint um so mehr geboten, als bei den Bemühungen um eine begriffliche Interpretation und Präzisierung des Art. 87 Abs. 2 GG wiederholt

---

1) Soweit ersichtlich, wird das Problem einer durch das EWG-Recht bedingten Bundesunmittelbarkeit der LVAen erstmalig von W. Weber (Organisationsprobleme, S. 129) anläßlich der Feier zum 50-jährigen Bestehen des Verbandes Deutscher Rentenversichungsträger vom 15.5.1969 angeschnitten.

Argumente aus dem historischen Werdegang der einzelnen Sozialversicherungsträger, sei es bewußt oder unbewußt, eingeflossen sind.

B. Die geschichtliche Entwicklung der Landesversicherungsanstalten

I. Die Erstlingsgesetzgebung (IuAVG v. 22.6.1889)

Die Landesversicherungsanstalten verdanken ihre Entstehung dem "Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung" vom 22.6.1889 [1], das am 1.1.1891 in Kraft trat.

Das Gesetz war das Ergebnis jahrelanger Bemühungen, ein umfassendes System kollektiver sozialer Sicherheit für die lohnabhängige Bevölkerung [2] zu schaffen. Die Anfänge dieser Bestrebungen gehen auf die als "kaiserliche Botschaft" in die Geschichte eingegangene Thronrede Kaiser Wilhelm I vom 17.11.1881 zurück, in der die drei maßgeblichen Versicherungszweige - Krankheits-, Unfall- sowie Alters- und Invaliditätsversicherung - erstmalig [3] skizziert wurden.

---

1) RGBl. S. 97

2) Die Angestellten waren allerdings nur zu einem geringen Teil in den Versicherungsschutz einbezogen worden.
Jahreseinkommensgrenze: RM 2.000

3) Allerdings setzte sich Kaiser Wilhelm bereits in seiner Thronrede vom 15.2.1881 - gehalten anläßlich des Beginns der Reichstagssession - mit dem Problem auseinander, die bestehenden sozialen Spannungen durch soziale Reformen abzubauen, ohne jedoch seine Vorstellungen zu konkretisieren.

Während die Arbeiten zur Neuregelung der Unfall- und Krankenversicherung zügig vorangingen und in dem Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15.6.1883 [1] sowie in dem Unfallversicherungsgesetz vom 6.7.1884 [2] ihren Niederschlag fanden, nahmen die Vorarbeiten zur Schaffung einer Invaliditäts- und Altersversicherung längere Zeit in Anspruch, nicht zuletzt deshalb, weil - anders als bei der Kranken- und Unfallversicherung - an historische "Vorläufer" nicht angeknüpft werden konnte [3].

1. Organisation der Alters- und Invalidenversicherung nach dem Entwurf des Reichsamtes des Innern

Im Jahre 1887 legte das Reichsamt des Innern einen ersten Plan zur Invaliden- und Altersversicherung dem preußischen Volkswirtschaftsrat vor [4].

In organisationsrechtlicher Hinsicht war zunächst geplant, auf die Errichtung weiterer organisatorisch selbständiger Verwaltungseinheiten zu verzichten. Stattdessen sollten die für die Unfallversicherung zuständigen Berufsgenossenschaften kraft Nebenstatus mit der Invaliditäts- und Altersversicherung betraut werden.

---

1) RGBl. S. 73

2) RGBl. S. 69

3) Peters, S. 41

4) Grundzüge zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter, Reichsanzeiger vom 17.11.1887

2. Organisation der Alters- und Invalidenversicherung nach dem IuAVG

Das spätere, bereits erwähnte Erstlingsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 [1] griff diese Konzeption nicht auf.

a) Der allgemeine Status der Landesversicherungsanstalten als Reichs- oder gliedstaatliche Institution

Als Träger der allgemeinen Rentenversicherung wurden die Landesversicherungsanstalten geschaffen. Die Errichtungskompetenz lag bei den Landesregierungen. Sie bestimmten, ob dieser Trägertypus "für weitere Kommunalverbände" (Kreise, Bezirke, Provinzen) oder für das gesamte Territorium des Bundesstaates konzipiert werden sollte (§ 41 Abs. 1 IuAVG).

§ 41 Abs. 2 IuAVG sah darüberhinaus die Möglichkeit vor, für mehrere Bundesstaaten oder Gebietsteile derselben eine gemeinsame Landesversicherungsanstalt zu errichten.

Die den Gliedstaaten vorbehaltene Zuständigkeit für die Errichtung von Landesversicherungsanstalten legt die Eingruppierung der Rentenversicherungsträger als landesunmittelbare Institutionen nahe.

Diese zunächst recht klare Kompetenzzuweisung im Rahmen der bundesstaatlichen Reichsstruktur wurde jedoch durch eine Reihe weiterer Vorschriften stark verwischt, die Zweifel an der Landesunmittelbarkeit der Träger aufkommen lassen:

---

1) Die Reichsgesetzgebungszuständigkeit folgte aus Art. 4 Nr. 1 Reichsverfassung von 1871 ("einschl. des Versicherungswesens") bestr.; wie hier: Hänel, S. 694; Arndt, Anm. 7 zu Art. 4 (S. 64); a.A. Seydel, S. 64

So war der Bundesrat gem. § 42 S. 2 IuAVG an der Errichtung der Landesversicherungsanstalten durch einen Genehmigungsvorbehalt beteiligt. [1] Wurde die Genehmigung versagt, so konnte der Bundesrat nach Anhörung der beteiligten Landesregierungen die Errichtung der Landesversicherungsanstalten selbst anordnen (§ 42 S. 2 IuAVG).

Schließlich war dem Bundesrat das Recht zuerkannt, den Sitz der Landesversicherungsanstalt zu bestimmen, wenn diese für mehrere Bundesstaaten oder Gebietsteile derselben gebildet werden sollte und sich die beteiligten Landesregierungen in dieser Frage nicht einigen konnten (§ 43 II) [2].

Noch unklarer wurde die Typisierung durch das Rechtsinstitut des Staatskommissars (§ 63 IuAVG) sowie die aufsichtsrechtlichen Regelungen.

Der Staatskommissar wurde von der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Reichskanzler bestellt und hatte die Interessen des Reiches und der übrigen Versicherungsanstalten zu wahren. Seiner Stellung nach war er ein (teilweise) mit der Wahrnehmung von Reichsinteressen betrautes Landesorgan. [3]

---

1) Die Genehmigung von 31 Landesversicherungsanstalten durch den Bundesrat wurde am 15.3.1890 angezeigt in: Deutscher Reichsanzeiger und königlich-Preußischer Staatsanzeiger Nr. 71, 1890

2) Die Sitzbestimmung durch den Bundesrat gem. § 43 II IuAVG (§ 67 II IVG) ist nicht praktisch geworden, da die beteiligten Landesregierungen stets eine Einigung erzielen konnten (Landmann-Rasp-Graßmann, Anm. 2 zu § 67 IVG)

3) Forsthoff I, S. 80; Triepel, Anm. 3, S. 325; zum Streit, ob ein Reichs- oder Landeskommissar geschaffen werden sollte, vgl. den Kommissionsbericht vom 22.3.1889, Reichst. Drucks. 7. Leg. Per., 4. Session 1888/89 Nr. 141 (Anl. S. 924) und die Verhandlung im Plenum v. 10.4.1889, Steno-Ber., S. 1151 ff

Im übrigen unterlagen die Landesversicherungsanstalten der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes (§ 131 IuAVG), das bereits im Jahre 1884 auf Grund des § 87 Unfallversicherungsgesetz [1] als oberste (Reichs-)Instanz in der Sozialversicherung [2] geschaffen worden war.

Aber auch diese Aufsichtsregelung, staatsrechtlich ohnehin bedenklich, war nicht konsequent durchgeführt. Ausnahmslos unterlagen der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes nur diejenigen Landesversicherungsanstalten, deren Einzugsgebiet sich über die Grenze des Bundesstaates hinauserstreckte (§ 134 IuAVG). Die übrigen Landesversicherungsanstalten, die sich in ihrem Betätigungsfeld auf das Gebiet eines Bundesstaates oder Teile desselben beschränkten, waren dem Reichsversicherungsamt instanziell nur unterstellt, wenn der Bundesstaat ein Landesversicherungsamt nicht errichtet hatte. War von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so trat das Landesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde an die Stelle des Reichsversicherungsamtes (§ 134 IuAVG). [3]

---

1) Vom 6.7.1884, RGBl., S.69

2) Jarchow, S. 1588 spricht - bezogen auf die umfassenden Kompetenzen des Reichsversicherungsamtes - von einem "obersten Gerichtshof der Sozialversicherung"

3) Allerdings verblieben dem Reichsversicherungsamt daneben noch wesentliche Zuständigkeiten, insbesondere als oberste Spruch- und Beschlußinstanz

Die nicht gerade übersichtliche Verteilung von Errichtungs- und Aufsichtskompetenzen auf Reich und Gliedstaaten ließ die Typisierung der Landesversicherungsanstalten als reichs- oder landesunmittelbare Körperschaften zum Problem werden. TRIEPEL [1] sah sie als reichsunmittelbare Institutionen an, weil das Reich sie von vornherein seiner unmittelbaren Leitung und Aufsicht unterstellt habe.

Demgegenüber rechnete FORSTHOFF [2] sie - auf die Errichtungskompetenz der Länder abstellend - zu den landesunmittelbaren Körperschaften, ließ aber keinen Zweifel daran, daß die Verflechtungen von Reichs- und Landeszuständigkeiten mit einer bundesstaatlichen Ordnung kaum in Einklang zu bringen waren [3].

Die von FORSTHOFF und anderen [4] im Hinblick auf den damaligen Rechtszustand vertretene Auffassung, die Landesversicherungsanstalten seien als landesunmittelbare Körperschaften zu typisieren gewesen, verdient - trotz der damit verbundenen "staatsrechtlichen Ungereimtheit" - den Vorzug.

---

1) aaO, S. 324/325

2) I., S. 80/81

3) I., S. 80

4) Laband, Bd. III, S. 351

Für die Landesunmittelbarkeit sprachen, neben der bereits erwähnten Errichtungskompetenz der Bundesstaaten [1] (§ 42 IuAVG), auch die haftungs- und beamtenrechtlichen Regelungen. Gem. § 44 Abs. 1 IuAVG hatte der Kommunalverband (Kreis, Bezirk, Provinz) bzw. der Bundesstaat, für den die Landesversicherungsanstalt errichtet worden war, für die Verbindlichkeiten des Trägers aufzukommen. Eine Reichshaftung war nicht vorgesehen [2].

Die Bestellung des beamteten Vorstandes der Versicherungsträger erfolgte nach den einschlägigen landesgesetzlichen Vorschriften (§ 47 Abs. 1 IuAVG). Der Vorstand setzte sich aus kommunal- bzw. Landesbeamten zusammen.

Die klassifizierung der Landesversicherungsanstalten als Landesinstitutionen wirft allerdings eine Reihe staatsrechtlicher Probleme auf.

Dem Reichsversicherungsamt, als oberster Reichsaufsichtsbehörde [3] über die Sozialversicherung, waren

---

1) Da beispielsweise die Berufsgenossenschaften vom Bundesrat errichtet wurden (§ 15 UVG v. 6.7.1884), hatten sie einen reichsunmittelbaren Körperschaftsstatus (FORSTHOFF I, S. 79)

2) So ausdrücklich Rosin, S. 285 Fußnote 22) zu dem insoweit unveränderten IVG von 1899

3) Die Aufsicht umfaßte die Einhaltung der statuarischen und sozialversicherungsgesetzlichen Vorschriften. Daneben war das Reichsversicherungsamt für eine Vielzahl anderer Aufgaben - insbesondere als oberste, einheitliche Beschluß- und Spruchinstanz - zuständig.

die Landesversicherungsanstalten unmittelbar unterworfen (§ 131 IuAVG) [1].

Darin lag ein Bruch mit dem schon damals allgemein anerkannten Grundsatz, daß dem Reich ein "direkter Zugriff" auf die handelnde Landesverwaltungsbehörde verwehrt war [2].

Beanstandungen hinsichtlich des Vollzuges von Reichsgesetzen mußten an den Gliedstaat als solchen gerichtet werden, [3] da das Bundesland als selbständige Rechtspersönlichkeit dem Reich gegenüberstand.

Den staatsrechtlichen Bedenken trug der Reichstagsabgeordnete von Hertlingen Rechnung, als er in der Reichstagssitzung vom 14.3.1884 [4] ausführte:

> "Das Reichsversicherungsamt, wie es in dem Entwurf der verbündeten Regierungen gedacht ist, greift in die Befugnisse der Einzelstaaten ein. Das Reichsversicherungsamt verkehrt direkt mit den oberen und unteren Verwaltungsbehörden der einzelnen Bundesstaaten, das Reichsversicherungsamt kann ohne Vermittlung der Landesbehörden sogar das Zwangsverfahren gegen rückständige Genossenschaften einleiten, es kann gegen die Mitglieder des Genossenschaftsvorstandes mit Geldstrafen bis zu 100 Mark vorgehen.

---

1) Diese Regelung wurde in das IVG von 1899 übernommen

2) Anschütz, S. 614; Hänel, S. 306 ff

3) Laband, Bd. I, S. 111

4) Zitiert nach H. Peters, S. 55/56

Nun kann man allerdings sagen, daß hierdurch den Einzelstaaten nicht etwas genommen wird, was sie bisher hatten, weil es sich um eine ganz neue Materie handelt; aber das kann gar keine Frage sein, daß hier in einer Weise in die administrativen Befugnisse der Einzelstaaten eingegriffen wird, wie sie bisher ohne Präzedenz ist ....."。

Andererseits darf nicht verkannt werden, daß die unmittelbare Reichsaufsicht des Reichsversicherungsamtes gegenüber den Landesinstitutionen durch ihren subsidiären Charakter zugunsten bereits bestehender Landesversicherungsämter stark abgemildert war. [1] Eine Übertragung der Aufsichtszuständigkeiten erfolgte zunächst auf die Landesversicherungsämter der Gliedstaaten Baden, Bayern, Hessen, Sachsen und Württemberg. [2]

Dieses Zugeständnis des Reichsgesetzgebers kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Eingriffe des Reiches in die bundesstaatliche Ordnung auf dem Gebiet der Sozialversicherung mannigfach und keine Einzelerscheinung waren. [3] Sie lassen sich als Folge einer verstärkt betriebenen Unitarisierung des Reiches erklären, in deren Verlauf rechtliche, insbesondere staatsrechtliche Bedenken weitgehend zurücktraten. [4]

b) Der Status der "übergliedstaatlichen" Landesversicherungsanstalten

Die Landesversicherungsanstalten sind zunächst recht pauschal als landesunmittelbare Körperschaften angesprochen worden。

1) Vgl. S. 11 und 12

2) Vgl. Nachweis bei Isenbart-Spielhagen, Anm. 3 zu § 111 und Weyl § 161 Anm. 2, S. 820

3) Man denke etwa an das Innungswesen aufgrund der Novellierungen zur Gewerbeordnung, im einzelnen FORSTHOFF I, S. 75-78

4) Ähnlich TRIEPEL, S. 298

Offen bleibt, ob auch jene Landesversicherungsanstalten diesen Status teilten, die gem. § 41 Abs. 2 InvAVG für ein die Landesgrenze überschreitendes Gebiet errichtet wurden.[1)]

---

1) von den damals insgesamt 31 Landesversicherungsanstalten wurden 8 für ein die Landesgrenze überschreitendes Territorium errichtet, und zwar:

(Nr. 8) Versicherunsantalt Sachsen-Anhalt (Sitz Merseburg) - für die preußische Provinz Sachsen und das Herzogtum Anhalt -

(Nr. 9) Landesversicherungsanstalt Schleswig-Holstein (Sitz Kiel) - für die preußische Provinz Schleswig-Holstein und das Fürstentum Lübeck -

(Nr.10) Landesversicherungsanstalt Hannover (Sitz Hannover) - für die preußische Provinz Hannover, das Fürstentum Pyrmont und die Fürstentümer Schaumburg-Lippe und Lippe -

(Nr.12) Landesversicherungsanstalt Hessen-Nassau (Sitz Kassel) - für die preußische Provinz Hessen-Nassau und das Fürstentum Waldeck -

(Nr.13) Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (Sitz Düsseldorf) - für die preußische Rheinprovinz, die Hohenzollernschen Lande und das Fürstentum Birkenfeld -

(Nr.26) Landesversicherungsanstalt Mecklenburg (Sitz Schwerin) - für die Großherzogtümer Mecklenbur Schwerin und Mecklenburg Strelitz -

(Nr.27) Thüringische Landesversicherungsanstalt (Sitz Weimar) - für das Großherzogtum Sachsen-Weimar Eisenach, die Herzogtümer Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, die Fürstentümer Schwarzburg-Sondershausen, Schwarburg-Rudolfstadt, Reuß ä.L. und Reuß j.L. -

(Nr.30) Landesversicherungsanstalt der Hansestädte (Sitz Lübeck) - für die Freien und Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg -

Die Aufstellung wurde den Amtlichen Nachrichten des Reichsversicherungsamtes, Jahrg. 1900, S. 383 - 388 entnommen. Die Nummern entsprechen denen des Verzeichnisses.

Die Frage hat nicht nur im Hinblick auf Art. 87 Abs. 2 GG historische Relevanz, sie scheint auch damals bereits problematisch gewesen zu sein.

aa) Aufsichtsregelung

Es fällt zunächst auf, daß Landesversicherungsanstalten, die Gebietsteile mehrerer Gliedstaaten erfaßten, unabdingbar der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes unterstanden. Der in § 134 IuAVG formulierte Subsidiaritätsgrundsatz zugunsten bestehender Landesversicherungsämter galt insoweit nicht. Dieser Regelung lag die richtige Erkenntnis zugrunde, daß über eine derartige Landesversicherungsanstalt nicht ein Landesversicherungsamt die Aufsicht ausüben konnte, was der teilweisen Bevormundung eines Gliedstaates durch einen anderen gleichgekommen wäre. Lag aber die Aufsicht über diese Landesversicherungsanstalten unmittelbar in der Hand des Reiches (Reichsversicherungsamt), so stellt sich zwangsläufig die Frage, ob dann nicht auch die beaufsichtigte Körperschaft ihrerseits reichsunmittelbar sein mußte.

Bereits oben ist festgestellt worden[1], daß die unmittelbare Beaufsichtigung von Landeskörperschaften durch eine Reichsbehörde, obschon gegen das Bundesstaatsprinzip verstoßend, nicht notwendig die Reichsunmittelbarkeit des Trägers indizierte.

---

1) Vgl. S. 14/15

bb) Übergliedstaatliche Korporationen als notwendig reichsunmittelbare Institutionen

Für die Reichsunmittelbarkeit der "übergliedstaatlichen" Versicherungsanstalten spricht jedoch der von einem Teil der Lehre damals vertretene Grundsatz, daß es "im Bundesstaat eine über das Gebiet eines einzelnen Gliedstaates hinausgreifende Institution, die nicht reichsöffentliche Institution ist, nicht geben könne". [1] Diese These führte - auf das Kaiserreich konsequent angewandt - zu der Kuriosität, daß gelegentlich Landesbehörden die unmittelbare Aufsicht über Reichsinstitutionen führten. [2]

HÄNEL [3] versuchte, die Konsequenz der Reichsunmittelbarkeit übergliedstaatlicher Träger zu umgehen, indem er von einer "zwischenstaatlichen Ordnung" sprach. Dieser Gedanke ist in der Lehre später wieder aufgegriffen worden und hat inzwischen allgemeine Anerkennung gefunden: Es sind heute sehr wohl (körperschaftliche) Verwaltungseinheiten denkbar, die über das Gebiet eines Bundeslandes hinausragen, ohne daß damit notwendig ihre Bundes- (Reichs-)unmittelbarkeit verbunden wäre.

---

1) Forsthoff I, S. 71

2) Diese Ungereimtheiten beispielsweise im Innungs- (Verbands-)wesen wurden von Forsthoff (I, S. 71) durchaus gesehen, aber auch hingenommen

3) S. 688

Die Zulässigkeit derartiger Landesinstitutionen folgt aus der Erkenntnis, daß eine Bundes- (bzw. Reichs-)zuständigkeit nicht schon deshalb besteht, weil eine auf jedes einzelne Bundesland beschränkte Regelung nicht möglich oder unzweckmäßig ist. [1] [2]

Hält man die Schaffung derartiger "Zwischengebilde" aufgrund vertraglicher Absprachen der Länder untereinander für zulässig, so bleibt doch zweifelhaft, ob derartige übergliedstaatliche Landesinstitutionen auch durch den Zentralstaat, damals das Reich, und zwar durch Reichsgesetz, ins Leben gerufen werden konnten, oder ob das Reich auf die Schaffung von Reichsinstitutionen beschränkt war.

Die Verfassung von 1871 überließ grundsätzlich den Gliedstaaten den Vollzug von Reichsgesetzen. [3]
Zu dieser Kompetenz zählte herkömmlich auch das Recht, die Organisation, insbesondere den Behördenaufbau im weitesten Sinne, selbst zu bestimmen. [4] Das IuAVG enthielt insoweit eine Abkehr von diesem Grundsatz, als es die Organisation der Landesversicherungsanstalten bis ins Detail (durch Reichsgesetz) regelte, mithin die Organisationsgewalt der Gliedstaaten erheblich einschränkte. [5]

---

1) Maunz, S. 259 (§ 28 II 10)

2) Man denke in diesem Zusammenhang an die zahlreichen gemeinsamen Länderinstitutionen, die durch Länderabkommen geschaffen wurden.

3) Laband, Bd. I, S. 364

4) Allgemein Forsthoff I, S. 33

5) So Forsthoff I, S. 78 schon für die Krankenversicherung aufgrund des Krankenversicherungsgesetzes v. 15. Juli 1883 (Reichsgesetzblatt I, S. 73)

Dieser Umstand bedeutete jedoch nicht, daß ein Träger, der aufgrund eines Reichsgesetzes abstrakt vorgesehen war, deshalb notwendig reichsunmittelbare Körperschaft sein mußte.

cc) Errichtungskompetenz der Länder

Für die Einordnung eines Trägers als Landes- oder Reichsinstitution war nicht entscheidend, ob er aufgrund eines Reichs- oder Landesgesetzes errichtet wurde. Den Ausschlag gab, wer (d.h. Reich oder Gliedstaaten) in concreto berufen war, den in einem Reichsgesetz als Typus umschriebenen Träger im Einzelfall zu konstituieren.

Das luAVG wies die Errichtungskompetenz - und daran hat sich bis heute nichts geändert - den Gliedstaaten zu. Das heißt, die Landesversicherungsanstalten leiteten ihre hoheitlichen Befugnisse von der gliedstaatlichen Gewalt ab. Sie waren daher Landesinstitutionen. Das muß auch für die "übergliedstaatlichen Träger" gelten, da sie ebenfalls von den beteiligten Bundesstaaten und nicht vom Reich errichtet wurden (§ 41 Abs. 2 luAVG). Rechtsdogmatisch handelt es sich hier um einen Ländervorbehalt zur Schaffung von übergliedstaatlichen Institutionen aufgrund besonderer (vertraglicher) Abrede der Länder untereinander.

c) Genehmigungsvorbehalt und subsidiäre Errichtungskompetenz des Bundesrates

Der klassifizierung sämtlicher Landesversicherungsanstalten als Landesinstitutionen steht auch der

Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Reiches (§ 42 S. 1 InAVG) nicht entgegen. Wenngleich ein Fremdkörper im Bundesstaatsprinzip, so handelte es sich doch nur um ein präventives (Reichs-)Aufsichtsmittel, [1] das die Errichtungskompetenz der Länder nicht antastete. Probleme wirft dagegen das Recht des Bundesrates auf, die Errichtung der Landesversicherungsanstalten notfalls in eigener Regie vornehmen zu dürfen, falls die erforderliche Genehmigung versagt wurde (§ 42 S. 2 InAVG). [2] Die Errichtungskompetenz ging in diesem Falle scheinbar auf das Reich (den Bundesrat) über, so daß die so errichteten Landesversicherungsanstalten in letzter Konsequenz einen reichsunmittelbaren Körperschaftsstatus hätten erlangen müssen.

In diesem Zusammenhang fällt auf, daß Genehmigungspflicht und Folgen einer verweigerten Genehmigung (das Selbsterrichtungsrecht des Bundesrates) in einer Bestimmung zusammengefaßt waren. Das erhellt den Sinn der Vorschrift.

Es war beabsichtigt, dem Reich umfassende Kontrollbefugnisse einzuräumen, um die organisatorischen Voraussetzungen für den Vollzug der Sozialversicherungsgesetze sicherzustellen. [3] Dabei griff der Reichsgesetzgeber zu einer recht scharfen Waffe, indem er den Bundesrat nicht auf ein Verwerfungsrecht beschränkte (Genehmigungsverweigerung), sondern mit einer positiven Gestaltungskompetenz versah.

---

1) Vgl. Triepel, S. 307

2) Die Frage hat allerdings ausschließlich rechtstheoretische Bedeutung, da es einen praktischen Anwendungsfall nicht gegeben hat (Rosin S. 283; Isenbart-Spielhagen, Anm. 2 zu § 66 IVG)

3) Das wird besonders deutlich durch die Motive zum InAVG, S. 47; Triepel, S. 307

Rechtlich läßt sich die Befugnis des Bundesrates, notfalls selbst Landesversicherungsanstalten zu errichten, als eine Art Ersatzvornahme deuten: Erst wenn die Länder hatten erkennen lassen, daß sie zu einer zweckmäßigen Organisation der Alters- und Invalidenversicherung nicht fähig waren, durfte das Reich selbst zur Tat schreiten.

Der "Ersatzvornahme" ist wesenseigen, daß sie für einen anderen wahrgenommen wird. [1] Damit ist zugleich gesagt, daß eine Kompetenzverlagerung vom Gliedstaat auf das Reich nicht stattfand. Der Gliedstaat blieb auch weiterhin kompetent, Versicherungsanstalten zu schaffen, nur wurde dieses Recht vorübergehend vom Bundesrat für das Land ausgeübt. Derart entstandene Landesversicherungsanstalten mußten als für das Land errichtet angesehen werden, teilten daher auch den Status einer Landesinstitution.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die auf Grund des InvAVG errichteten Landesversicherungsanstalten insgesamt Landesinstitutionen waren, mag die Organisation der Alters- und Invalidenversicherung, insbesondere die Aufsichtsregelung, auch häufig in Widerspruch zur bundesstaatlichen Struktur des Reiches gestanden haben.

II. Das Invalidenversicherungsgesetz vom 19.7.1899

In den folgenden Jahren erfuhr das InvAVG wiederholt Änderungen. Sachlich wurde der Kreis der versicherungspflichtigen Personen erheblich erweitert, [2] ohne jedoch den organisatorischen Status der Landesversicherungsanstalten als gliedstaatliche

1) So Berk, S. 68f im Verhältnis von Aufsichtsbehörde und Gemeinde

2) Erstreckung der Versicherungspflicht auf die Hausgewerbetreibenden der Tabak- und Zigarettenindustrie (RGBl. 1891, S. 395) und die Textilfabrikation (RGBl. 1891, S. 329)

Institutionen anzutasten.

Auch das Invalidenversicherungsgesetz vom 19.7.1899, [1] eine Neufassung des InvAVG von 1889 mit abgeänderter Paragraphenfolge, ließ die organisationsrechtliche Typisierung der Landesversicherungsanstalten unberührt. Eine nennenswerte Abweichung trat nur hinsichtlich des Staatskommissars ein, der als Landesorgan ersatzlos gestrichen wurde.

III. Die Reichsversicherungsordnung vom 19.7.1911

1) Die Entwicklung bis 1933

Die aufgezeigte Kontinuität wurde von der Reichsversicherungsordnung vom 19.7.1911 [2] nicht in Frage gestellt. Die Vorschriften über die Errichtung, Zusammenlegung und Auflösung von Sozialversicherungsträgern sowie deren Aufgaben und Zuständigkeiten übernahm man fast wörtlich aus den vorangegangenen Gesetzeswerken. Zwar hatte es wiederholt Stimmen gegeben, die nachhaltig die Verschmelzung der drei Versicherungszweige verlangten, organisatorisch - durch Schaffung eines Versicherungsträgers -, materiell - durch Zusammenfassung aller Versicherungszweige zu einer Einheitsversicherung - [3], doch setzten sich diese Tendenzen nicht durch. Die RVO beließ es überwiegend bei dem vom InvAVG geprägten Organisationsgefüge.

---

1) RGBl., S. 463

2) RGBl., S. 509

3) Vgl. Wannagat II, S. 76; besonders Peters, S. 58 der die einzelnen Reformvorschläge und ihre Vertreter (namentlich) aufführt

Als ein kleiner Schritt auf dem Wege zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Versicherungssystems darf andererseits die Zusammenfassung der drei Versicherungszweige (Krankheit, Unfall sowie Alter und Invalidität) in einem Gesetz, der RVO, angesehen werden. Sie führte, wenn auch nur in begrenztem Umfang, zu einer Vereinheitlichung des inneren Aufbaus der Sozialversicherungsträger. Das erste Buch enthielt gemeinsame Vorschriften für alle Zweige der Reichsversicherung, insbesondere über ihre Träger und deren Organe sowie den Umfang der Aufsicht.

Erfolgte der Vollzug der Reichsversicherungsordnung grundsätzlich durch ein System mittelbarer Staatsverwaltung (Landesversicherungsanstalten, Berufsgenossenschaften und Krankenkassen), so sah die RVO daneben auch eine unmittelbare Landes- und Reichsverwaltung vor, deren Aufgabe teils in der Beratung und Beaufsichtigung der Sozialversicherungsträger, teils in der Wahrnehmung quasi-judikativer Funktionen als Spruch- und Beschlußorgane bestand.

Überwiegend beratende und unterstützende Funktion kam den Versicherungsämtern zu, die als gesonderte Abteilungen bereits bestehenden unteren Verwaltungsbehörden angegliedert wurden (§ 36 RVO). Daneben oblag ihnen die erstinstanzliche Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Rentenversicherungsträgern und Versicherten. [1] Die neu zu gründenden Oberversicherungsämter (§§ 61 ff RVO),

---

1) Neben dieser Beschlußtätigkeit übte das Versicherungsamt auch eine "Spruchtätigkeit" aus (dazu Brackmann, S. 190 b I)

ihrer Stellung nach eine Art Mittelbehörde, fungierten als höhere Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsinstanz. Sie wurden regelmäßig für den Bezirk einer höheren Verwaltungsbehörde eingerichtet (§ 62 Abs. 1 RVO), konnten jedoch auch für größere Gebietsteile, insbesondere für ein über den Gliedstaat hinausgreifendes Territorium konzipiert werden, sofern die beteiligten Landesregierungen darüber eine entsprechende Einigung erzielten. Sie unterstanden direkt dem Reichsversicherungsamt, "ein weiterer Fall einer in der Verfassung nicht vorgesehenen unmittelbaren Reichsaufsicht". [1)]

Die Landesversicherungsämter nahmen wie bisher die Aufsichts-, Spruch- und Genehmigungskompetenzen anstelle des Reichsversicherungsamtes wahr (§ 105 Abs. 2 RVO). Insoweit hatte sich an der subsidiären Zuständigkeit des Reichsversicherungsamtes gegenüber den Landesversicherungsämtern nichts geändert. Dennoch konnte das Reichsversicherungsamt in tatsächlicher Hinsicht einen erheblichen Machtzuwachs verzeichnen, da eine Reihe von Landesversicherungsämtern auf Grund des § 105 Abs. 1 RVO aufgelöst werden mußten. Fortbestehen durften die Landesversicherungsämter nur, solange mindestens vier Oberversicherungsämter zu ihrem Bereich gehörten, eine Voraussetzung, die ausschließlich in Baden, Bayern und Sachsen erfüllt wurde. Damit war die ohnehin schon bedenkliche unmittelbare Kontrolle einer Reichsbehörde über Landesinstitutionen in tatsächlicher Hinsicht noch erweitert worden.

---

1) Forsthoff I, S. 81 unter Bezugnahme auf Triepel, S. 309

Die aufgezeigten Veränderungen ließen den bisherigen Status der Landesversicherungsanstalten als landesunmittelbare Körperschaften gleichwohl unberührt. Das galt auch für die übrigen Sozialversicherungsträger, die Krankenkassen und Berufsgenossenschaften. [1] Die Reichsaufsicht beschränkte sich weiterhin als Rechtskontrolle auf die Einhaltung der gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen.

Die Zeit bis 1933/34 war durch starke Umwälzungen im Sozialversicherungsrecht gekennzeichnet. Bedingt durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges und die Nachkriegszeit, kamen auf alle Zweige der Sozialversicherung in erheblichem Umfang zusätzliche finanzielle Lasten zu, die durch wiederholte Änderungen der Sozialversicherungsleistungen aufgefangen werden mußten. [2]

Die Weltwirtschaftskrise brachte eine weitere finanzielle Verschlechterung der Sozialleistungen mit sich und setzte eine neue Lawine von Leistungskürzungen in Gang. [3]

Auf die Organisation der Sozialversicherung hatte der Erste Weltkrieg indessen nur mittelbar Auswirkungen. Die Zahl der Landesversicherungsanstalten schrumpfte von 31 auf 29 zusammen. Bedingt durch die Gebietsabtretungen an Frankreich und Polen, fiel die Landesversicherungsanstalt Elsaß-Lothringen fort, die ehemaligen Landesversicherungsanstalten Westpreußen und Posen wurden zur Landesversicherungsanstalt Grenzmark Posen/Westpreußen verschmolzen. Eine wesentliche Neuerung brachte

1) Die Berufsgenossenschaften wurden allgemein als Reichs-, die Krankenkassen als Landesinstitutionen angesehen (Forsthoff, S. 80)

2) Grundbeträge, Steigerungsbeträge, Kinderzuschüsse, Renten- u. Reichszuschüsse mußten ständig neu geregelt werden: vgl. Gesetz v. 16.4.1924, RGBl. I, 405, G. v. 25.6.1926, RGBl. I, 331; G. v. 8.4. 1927, RGBl. I, 98/99/128/243

3) Durch die 4. Notverordnung erfolgten die einschneidenden Kürzungen, vgl. i.e. Peters, S. 75

die durch Gesetz vom 14.12.1911 [1] errichtete Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, die als einheitlicher Träger mit der Angestelltenversicherung betraut wurde. Damit hatte eine Entwicklung ihren Abschluß gefunden, die bereits um die Jahrhundertwende ihren Anfang genommen hatte: Der Versuch der Angestellten, eine gesellschaftsschichtbezogene Abgrenzung zur Arbeiterschaft auch auf dem Gebiet der Sozialversicherung zu erreichen. Auf die Rentenversicherungsträger hatte die Errichtung der Reichsversicherungsanstalt indessen zunächst keine Auswirkungen.

Die bis dahin bei den Landesversicherungsanstalten versicherten Angestellten - Einkommensgrenze 2.000 Mark - blieben dort auch weiterhin Mitglieder.

Die Doppelversicherung wurde erst 1922/23 aufgehoben. Ihrem Status nach gehörte die Reichsversicherungsanstalt zu den reichsunmittelbaren Körperschaften. [2]

2) Die Organisation der Rentenversicherung von 1933 - 1945

Eine neue Phase in der Sozialversicherung wurde durch das nationalsozialistische Regime eingeleitet. Anknüpfend an frühere Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Sozialversicherung, erklärte die NSDAP die Neuordnung der Reichsversicherung durch Schaffung einer Einheitsversicherung und -verwaltung zum

---

1) Veröffentlicht am 28.12.1911 (RGBl. S. 989)

2) Wannagat II, S. 77/78; die Reichsversicherungsanstalt war Anstalt und nicht körperschaft i.e.S.

parteipolitischen Ziel. Auf dem Gebiet der Krankenversicherung sollte beispielsweise an die Stelle der Orts-, Land-, Betriebs- und Ersatzkrankenkassen die sogenannte Einheitskasse treten. [1]

Diese Zielsetzungen wurden jedoch in der Praxis nicht realisiert, da man die Vorteile einer ortsnahen Verwaltung infolge einer stark dezentralisierten Organisation durchaus erkannte. So wird in der Begründung zum Aufbaugesetz vom 5.7.1934 ausgeführt, daß "eine starke Unterteilung die Sozialversicherung so nahe an die Versicherten heranbringt, wie es bei einer anderen Organisationsart nicht möglich wäre, wie es aber nötig ist, um die Gewährung der Leistungen rechtzeitig und in möglichst wirkungsvoller Weise einsetzen zu lassen". [2]

Dennoch kam es zu mannigfachen Veränderungen. Eine erste Phase, die mit dem Erlaß des Gesetzes über den Aufbau der Sozialversicherung - Aufbaugesetz vom 5.7.1934 [3] - begann, ist durch Veränderungen in der organisatorischen Struktur gekennzeichnet.

Im äußeren Organisationsgefüge vollzog sich nur ein geringfügiger Wandel. Die bis dahin noch bestehenden 3 Landesversicherungsämter kamen völlig in Fortfall (Abschnitt III AufbG). Die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen gingen auf das Reichsversicherungsamt über, das nunmehr ausnahmslos die Aufsicht über die

---

1) Peters, S. 78

2) Begründung zum Aufbaugesetz (abgedruckt bei Krohn-Zschimmer-Eckert-Knoll-Sauerborn a.a.O., S. 19)

3) RGBl. I, S. 577

Landesversicherungsanstalten ausübte.

Im Zuge der angestrebten Verwaltungsvereinfachung wurden den Landesversicherungsanstalten zusätzlich diejenigen krankenversicherungsrechtlichen Aufgaben übertragen, die zweckmäßigerweise nur für den Bezirk der Landesversicherungsanstalt gemeinsam erledigt werden konnten. Zu den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben zählte nicht nur das Betreiben von Heilanstalten und die vorbeugende Gesundheitspflege, sondern auch die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Krankenkassen und Kassenverbände. [1]

So wenig der nationalsozialistische Staat in das äußere Organisationsgefüge eingriff, um so nachhaltiger waren die Veränderungen der inneren Struktur der Träger. Das Selbstverwaltungsrecht, durch das starke finanzielle Engagement des Reiches ohnehin schon "angeschlagen" [2], wurde vollständig beseitigt. Entsprechend dem "Führerprinzip" wurden die Selbstverwaltungsorgane - Ausschuß und Vorstand - durch einen alleinverantwortlichen "Leiter" der Landesversicherungsanstalt ersetzt (Art. 7 § 1 AufbG), dem ein - ebenfalls ernannter - Beirat assistierte (Art. 7, § 3). Die Aufsicht über die

---

1) Vgl. die Aufstellung bei Peters, S. 84/85

2) Über das Reichsversicherungsamt gewann der Zentralstaat zunehmend Einfluß auf die Sozialversicherungsträger. Das RVA verfügte über eine eigene Abteilung für Vermögensverwaltung und besaß eigene Landesprüfer. Es teilte das Beitragsaufkommen sowie die nicht unerheblichen Reichszuschüsse unter den Landesversicherungsanstalten auf (§§ 1403 ff RVO)

Sozialversicherungsträger erstreckte sich jetzt auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit einer Maßnahme. Das Aufbaugesetz drückte sich hier allerdings sehr vorsichtig aus, indem es formulierte: Die Zweckmäßigkeitsprüfung "soll sich ... auf wichtige Fragen beschränken und in das Eigenleben und die Selbstverantwortung der Versicherungsträger nicht unnötig eingreifen" (Abschnitt IV, § 1 des AufbG).

In einer Art zweiten Phase ging man dazu über, die finanziell kaum noch leistungsfähigen Sozialversicherungsträger zu sanieren, [1] indem u.a. ein laufender Reichszuschuß zur Invalidenversicherung eingeführt wurde und eine Übertragung von Beiträgen der Arbeitslosenversicherung auf die Invaliden- und Angestelltenversicherung erfolgte. [2] Dieser Rechtszustand hielt bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges an.

IV. Entwicklung nach dem Zusammenbruch (8. Mai 1945)

1. Die Organisation der Sozialversicherung durch die Alliierten

Die Kapitulation vom 8. Mai 1945 und die Übernahme der Staatsgewalt durch die Alliierten blieb auch für die Sozialversicherung nicht ohne Folgen.

Der desolate Zustand in der Sozialversicherung, bedingt durch den finanziellen Zusammenbruch aller Versicherungszweige bei Kriegsende, wurde verschärft durch mannigfache organisatorische Schwierigkeiten:

---

1) Bedingt durch die Weltwirtschaftskrise belief sich 1932 der versicherungsmathematische Fehlbetrag in der Invalidenversicherung auf rund 13 Mrd. RM (Peters, S. 89)

2) Wannagat S. 90. Die Sanierungsmaßnahmen erfolgten aufgrund des Gesetzes zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, der Angestellten- und knappschaftlichen Versicherung vom 7.12.1933 (RGBl. I, S. 1039)

Die Alliierten hatten im Zuge der Machtübernahme alle wesentlichen Reichsinstitutionen aufgelöst, u.a. das Reichsarbeitsministerium, das Reichsversicherungsamt sowie die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, so daß die Sozialversicherungszweige einer übergeordneten reichseinheitlichen Institution entbehrten. Diese Lücke wurde auch nicht durch den Alliierten Kontrollrat geschlossen, der - obschon für eine einheitliche Sozialversicherungsgesetzgebung zuständig - diese Kompetenz bis zu seiner endgültigen Selbstauflösung nicht realisierte.

Zwangsläufig kam es daher - die anstehenden sozialen Probleme, die durch die unzähligen Flüchtlinge noch verstärkt wurden, mußten gelöst werden - zu sozialversicherungsrechtlichen Zwischenlösungen auf der Ebene der Besatzungszonen.

Während die Entwicklung in der britischen und amerikanischen Zone relativ einheitlich und unter Anknüpfung an die nach wie vor geltende RVO verlief, zeichneten sich in der französischen und der sowjetischen Zone tiefgreifende Veränderungen ab: Im sowjetischen Besatzungsgebiet wurde die Einheitsversicherung verwirklicht; die französische Besatzungsmacht beseitigte die Vielzahl der Krankenkassenarten zugunsten der Allgemeinen Ortskrankenkassen. Sie schuf darüberhinaus ein Hauptversicherungsamt als oberste Zoneninstitution auf dem Gebiet der Sozialversicherung.

Doch machten Landtag und Landesregierungen die im französischen Besatzungsgebiet erfolgten organisatorischen Änderungen rückgängig, nachdem die Staatsgewalt auf die Länder (teilweise) übergegangen war.

In den drei westlichen Besatzungszonen blieben die Landesversicherungsanstalten in ihrem Bestand im wesentlichen unangetastet. Sie konnten in der unmittelbaren Nachkriegszeit einen erheblichen Aufgabenzuwachs verzeichnen, da sie anstelle der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte jetzt auch die Angestelltenversicherung für ihren Bezirk tragen mußten.

Die Versicherungs- und Oberversicherungsämter bestanden fort, teilweise wurden Landesversicherungsämter neu errichtet.

Die Kompetenzen des RVA gingen auf die obersten Landesbehörden über. In der französischen Besatzungszone sollte, wie bereits erwähnt, ursprünglich das Hauptversicherungsamt die frühere Tätigkeit des RVA wahrnehmen. Doch kam es als Folge einer erstarkten deutschen Staatsgewalt nicht mehr zu seiner Errichtung, [1] so daß auch in der französischen Zone die Kompetenzen des Reichsversicherungsamtes zunächst auf die obersten Arbeitsbehörden verlagert wurden. [2]

2. Die Organisation nach dem Grundgesetz

Lag die sozialversicherungsrechtliche Gesetzgebung zunächst bei den Ländern, so brachte das Bonner Grundgesetz eine einschneidende Veränderung, nicht nur auf dem Sektor der Gesetzgebung, sondern auch auf dem Gebiet des Gesetzesvollzuges.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG unterstellt das Sozialversicherungsrecht der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Insoweit gewährte das Bonner

---

1) Lersch u.a. Vorbem. zu § 30 RVO (S. 32/2)

2) Brackmann S. 224 d

Grundgesetz dem Zentralstaat, was er bereits seit der Reichsverfassung von 1871 besessen hatte und was von der WRV bestätigt worden war: Das Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

Bei dieser Regelung hatte es indessen nicht sein Bewenden. Unter dem Abschnitt VIII: "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" nahm es eine weitere wesentliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Gesetzesvollzuges vor. Art. 87 Abs. 2 GG bestimmt, daß diejenigen Sozialversicherungsträger als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden, deren Zuständigkeitsbereich sich über die Landesgrenze hinaus erstreckt.

Die Regelung stellt ein Novum in der Verfassungsgeschichte dar. Sowohl in der Kaiserzeit (Verf. v. 1871) als auch unter der WRV wurden die Sozialversicherungsträger jeweils als Gruppe dem Reich oder den Gliedstaaten als Institution zugeordnet.

Wie bereits oben ausgeführt, war nach überwiegender Auffassung den Landesversicherungsanstalten der Status einer landesunmittelbaren Körperschaft eigen. Diese Rechtsqualität teilten auch die Krankenkassen, während die Träger der Unfallversicherung - die Berufsgenossenschaften - als Reichsinstitutionen eingruppiert wurden, da der Bundesrat als Reichsorgan, gem. § 15 Unfallversicherungsgesetz, sie kreierte.

Eine am territorialen Zuschnitt des Trägers orientierte klassifizierung der Sozialversicherungsträger war nicht vorgesehen und auch nicht nötig, da

weder in der Kaiserzeit (1871) noch unter der WRV das Bundesstaatsprinzip in staatsrechtlicher Hinsicht übermäßig stark konturiert war. Das führte denn auch zu den bereits aufgezeigten Ungereimtheiten in der unmittelbaren Beaufsichtigung von Landesinstitutionen durch Reichsbehörden.

Die Akzentuierung des föderalistischen Prinzips durch die Verfasser des Entwurfs von Herrenchiemsee machte es indessen erforderlich, die Sozialversicherungsträger in das neue Bund-Länder-System bruchlos zu integrieren. Tragender Gesichtspunkt blieb, daß ein Sozialversicherungsträger, der einen übergliedstaatlichen Einzugsbereich hat, schlechterdings nicht landesunmittelbare Körperschaft sein kann. [1]

Der Zuständigkeitsbereich als Abgrenzungskriterium war allerdings "kein Kind der ersten Stunde". Art. 87 Abs. 2 GG geht auf Art. 116 Abs. 3 HCH-Entwurf zurück. Abs. 3 lautete:

> "Als bundesunmittelbare Selbstverwaltungseinrichtungen werden diejenigen sozialen Versicherungsträger eingerichtet, in deren Bereich der Gefahrenausgleich die einheitliche Zusammenfassung für das ganze Bundesgebiet erfordert ....."

Der Fachausschuß, der mit dem HCH-Entwurf als erster befaßt war, übernahm die Formulierung unverändert. [2]

---

1) Nach W. Weber (Weimarer Verfassung) S. 13 beschränkte sich die Föderalisierung im wesentlichen auf die Verschiebung der Verwaltungskompetenzen (Art. 87 ff GG) vom Bund auf die Länder sowie die finanzielle Unabhängigkeit der Länder vom Zentralstaat.

2) Formulierung der Fachausschüsse, Stand: 18. Okt. 1948; Drucksache 203

Auch der Redaktionsausschuß beließ es zunächst bei der Formulierung, [1] änderte jedoch die Reihenfolge der Absätze. [2]

In der ersten Lesung beantragte der Abgeordnete Renner (KPD) [3], sämtliche Sozialversicherungsträger als "bundesunmittelbare Selbstverwaltungskörper" zu führen, da bei allen Sozialversicherungsträgern die Notwendigkeit eines Gefahrenausgleichs bestehe, konnte aber mit seinem Antrag nicht durchdringen. Der Abgeordnete Laforet (CSU) hielt dem entgegen, daß die Sozialversicherungsträger bereits ausnahmslos aufgrund der Vorranggesetzgebung des Reiches gebildet worden seien. Es habe sich jedoch als zweckmäßig erwiesen, Sozialversicherungsträger, wenn ein Gefahrenausgleich notwendig auf der Ebene des gesamten Bundesgebietes durchgeführt werden sollte, als bundesunmittelbare Körperschaften zu führen.

Art. 116 Abs. 2 (Entwurf) blieb in der ersten Lesung unverändert. Die eigentliche Diskussion um die Organisation der Sozialversicherung wurde in der zweiten Lesung geführt. [4]

---

1) Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses, Drucksache Nr. 332 vom Nov. 1948

2) Jetzt Art. 116 Abs. 2

3) Parlament.Rat. Verhandlung des Hauptausschusses, 16. Sitzung vom 13. Dez. 1948, S. 195

4) Hauptausschuß, 36. Sitzung vom 12. Jan. 1949, S. 445 ff (446)

Der Abgeordnete Schäfer wandte sich - mit Erfolg - gegen das ihm zu vage scheinende Kriterium des "Gefahrenausgleichs" als Abgrenzungskriterium. Ob ein Gefahrenausgleich auf Bundesebene notwendig sei, lasse sich nur schwer nachweisen. Er schlug die später mit geringfügiger Abwandlung ins Grundgesetz aufgenommene Formulierung " ... werden diejenigen Sozialversicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes hinausgeht", vor. [1)]

Im Verlaufe der Beratungen konnte man sich relativ schnell auf den "Zuständigkeitsbereich" als entscheidendes Kriterium für die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit des Trägers einigen. Dagegen gingen die Auffassungen, wie groß der Zuständigkeitsbereich sein müßte, um die Bundesunmittelbarkeit des Trägers zu bejahen, weit auseinander. Der Abgeordnete Renner (KPD) wollte alle Sozialversicherungsträger dem Bund unterstellen, [2)] die Abgeordneten Kleindinst und Laforet (beide CSU) dagegen nur jene Träger, die mit ihrer Tätigkeit das gesamte Bundesgebiet erfaßten. [3)] In diesem Zusammenhang wurde die Angestellten- und Arbeitslosenversicherung als Beispiel für bundesunmittelbare Verwaltungsträger genannt. Was mit den übrigen Sozialversicherungsträgern geschehe, sei der RVO überlassen (Laforet). Als bundesunmittelbare Körperschaften dürften nur jene Träger geführt werden, die sich bestimmungsgemäß auf das gesamte Bundesgebiet erstreckten.

---

1) Hauptausschuß S. 446

2) Hauptausschuß S. 447 - Renner wollte allerdings weder den Zuständigkeitsbereich noch den Gefahrenausgleich als Kriterium in den Art. 116 Abs. 2 (Entwurf) aufnehmen

3) Hauptausschuß S. 446

Der Abgeordnete Greve (SPD) [1] wies auf die Seeberufsgenossenschaft und die Knappschaften hin, die sich (teilweise) über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckten, ohne das gesamte Bundesgebiet zu erfassen, und die nach seiner Auffassung ebenfalls dem Bund unterstellt werden müßten. Er forderte daher die Bundesunmittelbarkeit für den Träger schon dann, wenn sich dessen Zuständigkeit über die Grenze auch nur eines Landes hinaus erstreckt. Die Argumentation fand offensichtlich allgemein Zustimmung, denn die von Schäfer vorgeschlagene Änderung des Art. 116 Abs. 2 (Entwurf) wurde einstimmig beschlossen. [2]

In der dritten Lesung beantragte der Abgeordnete Laforet (CSU), die Bestimmung des Art. 116 Abs. 2 (Entwurf) ersatzlos zu streichen, um dem Bund gänzlich freie Hand zu lassen, wie er die Sozialversicherungen organisieren wollte. [3] Es blieb jedoch bei der einmal festgelegten Fassung des Abs. 2, der dann später wörtlich unter Art. 87 Abs. 2 ins Grundgesetz einging.

C. Die Organisation der Sozialversicherung nach dem Grundgesetz und den sozialversicherungsrechtlichen Gesetzen

1. Die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Nr. 12 GG

Art. 74 Nr. 12 GG gesteht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung zu.

---

1) Hauptausschuß S. 447

2) Hauptausschuß S. 447

3) Hauptausschuß S. 662
(50. Sitzung vom 10. Febr. 1949)

Sofern und soweit der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, sind die Länder von der Gesetzesinitiative ausgeschlossen bzw. tritt bereits bestehendes Landesrecht außer Kraft.

In der Verfassungswirklichkeit hat der Bund seine Zuständigkeit überwiegend realisiert, so daß den Ländern ein gewisser Handlungsspielraum allenfalls noch hinsichtlich der freiberuflich Tätigen verbleibt.

Vorkonstitutionelles Recht, insbesondere die RVO, gilt nach Maßgabe des Art. 125 GG als Bundesrecht fort.

II. Der Vollzug sozialversicherungsrechtlicher Gesetze

Der Gesetzesvollzug wird für die Sozialversicherung durch Art. 83 GG schablonisiert: Es gilt der Grundsatz einer länderprimären Zuständigkeit. Seine Durchbrechung ist nur da zulässig, wo das Grundgesetz entsprechende Abweichungen ausdrücklich bestimmt oder gestattet.

Eine klare Linie in dem Sinne, daß die (Bundes-) Sozialgesetze entweder vom Bund oder den Ländern mit Ausschließlichkeitsanspruch durchgeführt werden, findet sich nicht. Teilweise vollzieht der Bund seine Gesetze selbst, teilweise überläßt er die Ausführung den Ländern als eigene Angelegenheit.

Trotz der vom Grundgesetz bewußt vorgenommenen Typisierung [1] des Gesetzesvollzuges als Bundes- oder

1) v. Mangoldt-Klein II, Anm. II, 5 f zu Vorbem.

Landesverwaltung eröffnen die Art. 83 ff. GG eine nicht unerhebliche Vielfalt von organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten, die sich in dem Organisationsgefüge der Sozialversicherung widerspiegeln:

Soweit der Bund den Vollzug der Sozialversicherungsgesetze selbst in die Hand genommen hat, geschieht dies überwiegend durch eine mittelbare Bundesverwaltung. Als Beispiele seien die Bundesknappschaft in Bochum, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte [1] in Berlin und die Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg genannt. Letztere weist mit den ihr unterstellten Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern die Besonderheit eines mehrstufigen Verwaltungsunterbaues auf. [2]

Daneben hat der Bund mit der Errichtung des Bundesversicherungsamtes in Berlin [3] auch von der ihm in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eröffneten Möglichkeit, Bundesoberbehörden zu schaffen, Gebrauch gemacht.

Die entscheidende Norm, die das Organisationsgefüge in der Sozialversicherung nachhaltig geprägt hat, enthält der bereits mehrfach erwähnte Art. 87 Abs. 2 GG. Er verlangt - als Ausnahmevorschrift zu Art. 83 GG - obligatorisch [4] den Vollzug der (Bundes-) Sozialgesetze durch eine (mittelbare) [5] Bundesverwaltung, beschränkt die Regelung jedoch auf jene

---

1) Gesetz vom 7.8.1953 (BGBl. I, S. 857)

2) Vgl. § 189 Abs. 2 ArbFG (v. 25.6.1969 - BGBl. I, S. 582). Als Rechtsgrundlage für diesen "Sozialversicherungsträger" kommt Art. 87 Abs. 2 GG nur insoweit in Betracht, als die Bundesanstalt auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung tätig wird - v. Mangoldt-Klein III FN 165 S. 2281

3) Gesetz vom 9.5.1956 (BGBl. I, S. 415)

4) Vgl. Köttgen II, S. 75 und 113

5) Art. 87 Abs. 2 GG untersagt nicht eine unmittelbare oder auch mehrstufige Bundesverwaltung - v. Mangoldt-Klein III, Anm. V, 4 zu Art. 87

Fälle, in denen ü b e r g l i e d s t a a t - l i c h e Körperschaften mit der Ausführung betraut sind.

Damit wird Art. 87 Abs. 2 GG durch zwei Besonderheiten charakterisiert:

Zum einen ist es nicht die Rechtsmaterie, die - wie sonst üblich - nach einem einheitlichen, d.h. Bundesvollzug verlangt, sondern die räumliche Extension des Verwaltungsträgers. [1] Zum anderen eröffnet Art. 87 Abs. 2 GG dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, die Bundesverwaltung nach Belieben (legaliter) zu unterlaufen. Dem Gesetzgeber ist keineswegs die Disposition über den Vollzug der Sozialgesetzgebung durch Bund oder Länder entzogen worden. Das folgt bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift: Abs. 2 besagt nicht, daß die Sozialversicherungsträger als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts zu führen sind, weil ihr Zuständigkeitsbereich über die Landesgrenzen hinausragt, sondern läßt die Bundesunmittelbarkeit nur eintreten, wenn der Träger einen übergliedstaatlichen Bereich erfaßt. Der Gesetzgeber hat es also in der Hand, ob er einen Bundes- oder Landesvollzug will, indem er die örtliche Zuständigkeit der Träger entsprechend regelt. [2]

1. Die Errichtung von Sozialversicherungsträgern

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf,

1) V. Mangoldt-Klein III, Anm. 1 zu Art. 87
2) Maunz-Dürig, Rd. Nr. 42 zu Art. 87

wer - Bund oder Länder - kompetent ist, den territorialen Zuschnitt der Träger festzulegen, um über Art. 87 Abs. 2 GG dem Versicherungsträger die Qualität einer bundes- oder landesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts beizulegen. Präziser: Wer errichtet die Sozialversicherungsträger, wer bestimmt ihren örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich?

a) "Einrichtung" der Behörden gem. Art. 84 Abs. 1 GG

Das Grundgesetz greift auch hier regelnd ein. Art. 84 Abs. 1 GG überläßt es den Ländern, über die "Einrichtung der Behörden" und das Verwaltungsverfahren zu entscheiden, sofern die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Durch Bundesgesetz kann - mit Zustimmung des Bundesrates - Abweichendes verfügt werden. Ob "Einrichten der Behörden" zugleich auch das Recht zur Schaffung der Träger und zur Bestimmung ihres Zuständigkeitsbereiches mitumfaßt, wird in der Literatur nicht einheitlich beantwortet.

Auslegungsschwierigkeiten haben sich vor allem durch ähnliche Formulierungen in den Art. 85 Abs. 1, 86, S. 2, 87 Abs. 1, S. 2 und Abs. 3 GG ergeben. Im wesentlichen lassen sich - unabhängig von der im Grundgesetz verwendeten Terminologie - drei Vorgänge bei der Gründung einer Behörde unterscheiden: [1]

1. **Die Entscheidung**, daß eine Behörde ins Leben gerufen wird, herkömmlich als "Errichtung" bezeichnet, [2]

---

1) Zur Terminologie: Rasch, S. 31

2) Triepel, S. 585 bezeichnet die (abstrakte) Entscheidung, daß eine Behörde entstehen soll, als "Stiftung". Zum Stiftungsakt gehöre auch die sachliche und örtliche Kompetenz der Behörde; ähnlich Huber, Bd. I, S. 62

2. die nähere Ausgestaltung der Behörde: Ihr Aufbau, ihr Sitz[1], ihr Personalbestand, ihre Ausstattung, gemeinhin als "Einrichtung der Behörde" [2] umschrieben, schließlich

3. die Zuweisung der Aufgaben und die Abgrenzung der Zuständigkeiten.

Der Sprachgebrauch des Grundgesetzes ist häufig ungenau So sprechen die Art. 84 Abs. 1, 86 S. 2 und 87 Abs.1 S.2 von der "Einrichtung einer Behörde", während in Art. 87 Abs. 3 GG von dem "Errichten" die Rede ist.

RASCH [3] hat nachgewiesen, daß aus der Verwendung des einen oder anderen Begriffes im Grundgesetz keinerlei Rückschlüsse gezogen werden können [4], mithin die Bedeutung der Wörter "Einrichtung" und "Errichtung" auf ihren Sinngehalt für jeden einzelnen Artikel gesondert zu prüfen sind.[5]

---

1) Die Bestimmung des Sitzes rechnet Triepel, S.585 zur "Errichtung" und nicht zur "Einrichtung" einer Behörde; wie hier Rasch, S. 34

2) So die Terminologie auch bei Triepel, S.585 und Maunz-Dürig, Rdnr. 20 zu Art. 84; v. Mangoldt I (Anm. 2 zu Art. 84) hält die Unterscheidung zwischen Errichtung und Einrichtung einer Behörde für gekünstelt.

3) AaO.,S. 36 f

4) So aber Kratzer, S. 221 und Pathe, S. 684

5) Nach Rasch, S. 37 unterscheidet das Grundgesetz nicht bewußt zwischen Einrichtung und Errichtung einer Behörde. In Art. 87 Abs. 1, S.2 GG können Behörden durch Bundesgesetz "eingerichtet" werden. Es sei nicht anzunehmen - so Rasch -, daß die Errichtung durch die Exekutive, die Einrichtung der Behörde dagegen von der Legislative vorgenommen werde. Das beweise, daß "Einrichten" i.S.d. Art.87 Abs. 1, S. 2 GG sowohl die "Errichtung" als konstitutiven Akt als auch die "Einrichtung" umfasse. Ähnlich Maunz-Dürig, Rd. Nr. 21 zu Art. 84 GG

Nach h.L. [1] umfaßt die "Einrichtung der Behörden" i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG sowohl die Kompetenz zur Errichtung und Aufgabenzuweisung einschließlich der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit [2] als auch das Recht zur inneren Ausgestaltung ("Einrichtung") der Behörde in dem oben geprägten Sinne. Steht den Ländern das Recht zu, die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten auszuführen, so müsse ihnen grundsätzlich auch die Befugnis zuerkannt werden, Landesbehörden, denen der Gesetzesvollzug obliegt, selbst ins Leben zu rufen [3] und ihr Bestätigungsfeld örtlich und sachlich abzugrenzen.

Folgt man nicht der h.L. und versteht den Ausdruck "Einrichtung der Behörden" (i.S.d. Art. 84 Abs. 1) ausschließlich als die Kompetenz zur näheren Ausgestaltung des Trägers (oben Punkt 2.), so beantwortet sich die Frage nach der Errichtungskompetenz in Ermangelung einer speziellen Regelung in den Art. 84 ff GG nach Art. 83 GG [4], d.h. in jedem Fall sind die Länder zuständig, soweit nicht Abweichendes bestimmt ist.

Die Kompetenz zur "Einrichtung" der Behörden bezieht sich gem. Art. 84 Abs. 1 GG sowohl auf die unmittelbare als auch mittelbare Staatsverwaltung. "Behörde" i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG wird also weit ausgelegt. [5]

---

1) Giese I, Anm. 2 zu Art. 84; Anm. II 2 zu Art. 85 GG; Köttgen I, S. 298; ders. S. 90; Rasch, S. 36; Maunz-Dürig, Rd. Nr. 21 zu Art. 84; Böckenförde, S. 53/54

2) Die Zuständigkeitsregelung beziehen ausdrücklich in Art. 84 Abs. 1 GG ein: Haas, S. 94, Köttgen II, S. 91; Rasch, S. 35

3) Rasch, S. 36

4) Kratzer, S. 286

5) So ausdrücklich Maunz-Dürig, Rd. Nr. 23 zu Art. 84 GG

Das Recht, Sozialversicherungsträger zu errichten und ihren Zuständigkeitsbereich abzustecken, muß - vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz - den Ländern zuerkannt werden.

b) Die RVO als "anderweitige Regelung" i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG

"Abweichendes" könnte sich aus der als Bundesrecht fortgeltenden RVO ergeben, die sich in mehreren organisationsrechtlichen Bestimmungen mit der Errichtung und Abgrenzung der örtlichen Zuständigkeiten einzelner Träger befaßt.

Es würde fraglos den Rahmen der Arbeit sprengen, alle Verschiebungen in der Organisationsgewalt zwischen Bund und Ländern nach der RVO i.V.m. Art. 84 Abs. 1 GG aufzuzeigen. Beispielhaft sollen daher nur die Landesversicherungsanstalten herausgegriffen werden.

Gem. § 1326 Abs. 1 RVO werden sie nach Bestimmung der Landesregierung für das Gebiet des Landes, für Gemeindeverbände oder andere Gebietsteile errichtet. Darüberhinaus sieht Abs. 2 die Möglichkeit vor, für mehrere Länder oder deren Gebietsteile eine gemeinsame Anstalt zu schaffen.

Die Lösung der Frage, ob der Bund oder die Länder die Landesversicherungsanstalten errichten und ihren Zuständigkeitsbereich festlegen, wird durch § 1326 RVO eher erschwert als erleichtert. Es fällt zunächst auf, daß die Vorschrift nicht die Errichtung einer Einzel-"behörde", sondern eines umfassenden Organisationszweiges behandelt.

Während die Errichtung und Einrichtung von Einzelbehörden in der Literatur ausführlich behandelt werden, hat man es tunlichst vermieden, sich mit der Schaffung einer gesamten Behördenorganisation im Detail zu beschäftigen. Die Schwierigkeit beruht darauf, daß der Bund durch Gesetz den neuen "Verwaltungsapparat" (Landesversicherungsanstalten, Ortskrankenkassen, Finanzämter, Innungen etc.) abstrakt festlegt, es aber im Einzelfall den Ländern überläßt, die "Behörden" ins Leben zu rufen. Die Errichtungskompetenz ist scheinbar gespalten, denn es läßt sich nicht leugnen, daß einerseits der Bund die Organisation in den Grundzügen regelt, andererseits sich die Beteiligung der Länder am Aufbau der Organisation nicht auf das "Einrichten" der Behörden beschränkt.

Die Zwiespältigkeit spiegelt sich wider in den Ausführungen von MAUNZ, wenn er schreibt, Art. 84 Abs. 1 GG überlasse es dem Bund, durch Zustimmungsgesetz neue juristische Personen des öffentlichen Rechts im Landesbereich zu schaffen. "Das gilt z.B. für die zum Vollzug der Handwerksordnung aufgerufenen Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern, die zwar von Landesbehörden einzeln errichtet werden, insgesamt aber auf Bundesrecht beruhen". [1)]

Fazit: Der Bund schafft sie, die Länder errichten sie - eine wenig brauchbare Formel!

---

1) Maunz-Dürig, Rdnr. 23 zu Art. 84 GG; ähnlich vorsichtig drückt sich RASCH (S. 32) aus: "Bei der Errichtung einer ganz neuen Behördenorganisation wird der Gesetzgeber sich darauf beschränken, die Grundzüge festzulegen und die Exekutive zu ermächtigen, die Einzelheiten durch Rechtsverordnungen zu bestimmen". Ob Bund oder Länder in diesen Fällen zur Errichtung kompetent sind, wird offengelassen.

Die zentrale Frage lautet: Was muß der Bund tun, um als "Stifter" [1] der Behörde angesehen zu werden?

Oben war die "Errichtung" als das "Ins-Leben-Rufen" einer Behörde definiert worden. Der Bund muß daher, will er die Errichtungskompetenz für sich in Anspruch nehmen, den Aufbau der Organisation durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz so im Detail regeln, daß den Ländern in der Tat nur noch das "Einrichten" oder eine unwesentliche Beteiligung an der "Errichtung", etwa die Bestimmung des Behördensitzes, verbleibt.

So reicht es nicht aus, wenn das Bundesgesetz allgemein die Schaffung von Finanzämtern, Landesversicherungsanstalten, Innungen etc. vorschreibt, ohne Zahl und Zuständigkeitsbereich der Behörden direkt oder indirekt festzulegen. Es genügt andererseits, wenn der Bund beispielsweise angibt, daß für jedes Bundesland eine Behörde errichtet wird, es im übrigen dem Bundesland überläßt, nach eigenem Gutdünken den Sitz der Behörde zu bestimmen. Hier ist das Land im wesentlichen auf das "Einrichten" beschränkt.

Steckt der Bund dagegen nur den Rahmen ab, in dem die Länder ihre Errichtungskompetenz entfalten dürfen, so tritt im Verhältnis zu Art. 84 Abs. 1 GG keine grundlegende Kompetenzverschiebung ein.

Mit einer gewissen Berechtigung darf in diesen Fällen - unter organisatorischem Aspekt - von einer "Errichtungsrahmenvorschrift" des Bundes gesprochen werden, die die Kompetenz der Länder einengt, aber nicht aufhebt. Ein klassisches Beispiel einer solchen

---

1) TRIEPEL, S. 585, bezeichnet die Errichtung einer Behörde als "Stiftung"

"Errichtungsrahmenvorschrift" enthält § 1326 RVO. Das Recht zur Schaffung von Landesversicherungsanstalten wird ausdrücklich den Ländern zuerkannt. Sie bestimmen darüberhinaus den Zuständigkeitsbereich und die Zahl der zu errichtenden Landesversicherungsanstalten sowie deren Sitz.

Nun muß allerdings der in § 1326 RVO gewählte Begriff "errichten" nicht notwendig mit dem "Errichten" i.S. eines "Ins-Leben-Rufen" identisch sein, denn der Ursprung der Vorschrift reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die Identität der Begriffsinhalte wird jedoch aus § 1327 RVO deutlich. Darin heißt es: "Die Errichtung der Versicherungsanstalt bedarf der Genehmigung des Reichsrates. Versagt er die Genehmigung, so kann er nach Anhören der beteiligten Landesregierungen die Errichtung selbst anordnen.

Wäre "Errichten" i.S.d. §§ 1326, 1327 RVO nur als "Einrichten" im oben geprägten Sinn zu verstehen, so hätte es für diesen relativ unbedeutenden Akt sicherlich nicht des Genehmigungsvorbehalts zugunsten des "Reichsrates" bedurft.

Dieses in Bezug auf die Eigenständigkeit der Länder recht gravierende Mitwirkungsrecht eines Reichs-(Bundes-)Organs hat nur dann eine innere Berechtigung, wenn es um die "Errichtung" der Träger als dem wichtigsten Gründungsakt geht.

Das Recht, die Landesversicherungsanstalt ins Leben zu rufen, sie zu "stiften", verbleibt daher den Ländern. [1] Es liegt im Wesen der Grundgesetzsystematik

1) M.E. reicht das bloße Vorsehen einer neuen Behördenorganisation ("es sollen Landesversicherungsanstalten geschaffen werden") nicht schon aus, die Errichtungskompetenz des Bundes zu bejahen. Ein derart enger Begriff ist ohne rechtliche Relevanz. Er vermag vor allem nicht zu erklären, als was die Mitwirkung der Länder bei der Schaffung der Behörden (Bestimmung der Zahl der Träger etc.) zu werten ist, denn sie beinhaltet mehr als das "Einrichten".

daß diese Befugnis der Länder aus Art. 84 Abs. 1 GG und nicht aus § 1326 RVO folgt, der - im Lichte der Verfassung interpretiert - die Errichtungskompetenz zwar einengt, aber nicht in ihrem kern antastet.

c) Lie Organisationsgewalt der Landesregierungen gem. § 1326 RVO

Der Aussagegehalt des § 1326 RVO ist mit der Aufteilung der Errichtungskompetenzen zwischen Bund und Ländern keineswegs erschöpft.

Die Organisationsgewalt - ohnehin eher eine Frage der Gewaltenteilung als ein Bund/Länderproblem - [1] wird durch § 1326 RVO auf horizontaler Ebene unter (Landes-)Regierung und Legislative aufgespalten mit der Maßgabe, daß die Exekutive den Zuständigkeitsbereich festlegen und die Errichtung vornehmen darf.

Diese Regelung ist nicht unbedenklich, da es grundsätzlich den Länderverfassungen vorbehalten ist, die Organisationsgewalt auf Legislative und Exekutive zu übertragen, ein typischer Fall der "domestic affairs" der Länder. [2] [3] Diese Bedenken dürfen jedoch weitgehend zurückgestellt werden, da gerade der Exekutive das Errichtungsmonopol zuerkannt wird, jener Gewalt also, der - historisch bedingt - schon immer das Recht zukam, den Staatsapparat zu organisieren. Nach heutiger Rechtsauffassung findet die Organisationsgewalt der Exekutive allerdings da ihre Grenze, wo die neugeschaffene körperschaft mit materiellen Hoheitsrechten ausgestattet ist. [4] Die Errichtung hat in diesen Fällen

1) So insbesondere Maunz-Lürig, Rdnr. 6 zu Art. 84 GG

2) Maunz-Lürig, Rdnr. 16 zu Art. 84 GG

3) Diese Schwierigkeiten träten nicht auf, wenn man davon ausginge, daß bereits der "Bund" nach Maßgabe der RVO die Errichtung vorgenommen habe. Denn die dann noch verbleibende Kompetenz zum "Einrichten" der Behörden kann den Landesregierungen ohne Frage übertragen werden.

4) Forsthoff II, S. 458, 459

als Errichtungsorgane ausdrücklich benannt sind, schweigt sich Abs. 2 darüber aus, wer die übergliedstaatlichen Landesversicherungsanstalten ins Leben ruft, doch folgt aus der Zusammenschau beider Absätze, daß auch hier die Landesregierungen das entscheidende Wort sprechen.

Geht man, wie oben dargetan, davon aus, daß die Landesversicherungsanstalten nicht bereits durch die RVO, sondern erst durch einen Akt der beteiligten Landesregierungen der Allgemeinheit "gestiftet" werden, so würden im Falle des § 1326 Abs. 2 RVO die Landesexekutiven - bedingt durch den überstaatlichen Zuständigkeitsbereich der Träger (Art. 87 Abs. 2 GG) - bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts errichten. Das ist schlechthin unzulässig. Nach den Art. 83 ff GG können zwar die Länder Landesbehörden und der Bund Landes- und Bundesbehörden schaffen, [1] doch ist eins ausgeschlossen: die Errichtung von Bundesbehörden bzw. bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts durch die Länder. [2]

Das ergibt sich als argumentum e contrario aus Art. 84 Abs. 1 GG: Die Errichtung der Behörden erfolgt dann durch die Länder, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durchführen. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn Bundesbehörden die Bundesgesetze vollziehen. Folgerichtig

---

1) So ausdrücklich BVerfGE 11, 105 ff (124) für die Sozialversicherungsträger

2) v. Mangoldt-Klein III, Anm. II 7 a - (aa-cc) zu Art. 86 (S. 2236)

muß dann der Bund auch seine Behörden selbst errichten.

Der Ausschluß der Länder von der Errichtung einer Bundeskörperschaft leitet sich im übrigen auch aus Art. 86 S. 2 GG ab, [1] der die Bundesregierung zur Schaffung von Bundeskörperschaften ermächtigt, soweit durch Bundesgesetz keine andere Regelung getroffen wird.

Da Art. 86 S. 2 GG allgemein als eine Gewaltenteilungsnorm angesehen wird, die die Organisationsgewalt unter den B u n d e s organen aufteilt, wird angenommen, daß durch Bundesgesetz die Errichtungskompetenz nicht auf die Länder übertragen werden kann. [2]

In Übereinstimmung mit dem Grundgesetz hätte § 1326 Abs. 2 RVO daher lauten müssen: "Die Bundesregierung (oder ein anderes Bundesorgan) kann für mehrere Länder oder deren Gebietsteile eine gemeinsame Landesversicherungsanstalt errichten".

Mit der Ermächtigung der Landesregierungen zur Schaffung gemeinsamer Landesversicherungsanstalten ist § 1326 Abs. 2 RVO jedoch nicht notwendig verfassungswidrig, wenn man sich dazu versteht, zunächst für den Fall des Art. 87 Abs. 2 GG zwischen der Errichtung eines Sozialversicherungsträgers einerseits und seiner Zuordnung zum Bund oder zu den Ländern andererseits zu differenzieren.

Der Aussagegehalt des Art. 87 Abs. 2 GG besteht im

---

1) "Einrichtung der Behörde" muß auch hier i.S. von "Errichten" verstanden werden (H. Schneider, S. 18)

2) Str., wie hier v. Mangoldt-Klein III, Anm. II 7a/cc zu Art. 86 GG); Maunz-Dürig Rd.Nr. 8 zu Art. 86

wesentlichen in der Festschreibung des Status, den die Sozialversicherungsträger je nach ihrem territorialen Einzugsgebiet haben.

Zwar darf der Gesetzgeber den Zuständigkeitsbereich der Träger beliebig variieren, er kann jedoch die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit nach Festlegung ihres territorialen Wirkungsbereiches nicht mehr abweichend von Art. 87 Abs. 2 GG regeln. [1)]

Literatur [2)] und Rechtsprechung [3)] haben daraus zutreffend abgeleitet, daß sich die Statusbestimmung und vor allem ein Statuswechsel automatisch, d.h. ohne ein Tätigwerden des Gesetzgebers vollzieht. So erwirbt eine Betriebskrankenkasse, die sich allmählich über das Gebiet eines Bundeslandes hinauserstreckt, weil das Unternehmen entsprechend expandiert, den Status einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne einen besonderen Umstufungsakt durch Gesetzgeber oder Verwaltung. Kommt aber dem Willen des Gesetzgebers, einen Sozialversicherungsträger als Bundes- oder Landeskörperschaft zu gründen, allenfalls deklaratorische Bedeutung zu, so muß es auch zulässig sein, zwischen Statusbestimmung und Errichtung zu trennen und durch Bundesgesetz (RVO) die Landesregierungen (ausschließlich) zur Schaffung einer gemeinsamen Landesversicherungsanstalt zu ermächtigen, ohne Rücksicht auf deren spätere Zuordnung zum

---

1) v. Mangoldt-Klein, III, Anm. V, 1) zu Art. 87 GG

2) Brackmann, S. 190 d); unzutreffend geht Brackmann allerdings davon aus, Herrfahrdt, (Bonner Komm., Anm. 3 zu Art. 87 GG) verlange für die Umwandlung ein einfaches Gesetz. Diese Äußerung bezieht sich auf die Errichtung, nicht die Umwandlung eines Sozialversicherungsträgers

3) BSGE 24, 171 ff (172)

Bund oder den Ländern. [1]

§ 1326 Abs. 2 RVO regelt also einen Fall, in dem die Länder eine Körperschaft errichten, die im Ergebnis bundesunmittelbarer Rechtsträger ist. Anders formuliert: Die Länder haben das Recht zur Errichtung von Landesversicherungsanstalten. Ihren Status als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaft erlangen die Träger kraft grundgesetzlicher Norm.

Das hier angesprochene Problem der Errichtung von Landesversicherungsanstalten und deren Bundes- oder Landesstatus hat scheinbar an Aktualität verloren, bedenkt man, daß die Bundesrepublik von einem lückenlosen Netz von Trägern überzogen wird, mithin für die Errichtung neuer Sozialversicherungsträger kein Raum ist. Symptomatisch für den "Problemstand" dürfte der in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur wiederholt vorkommende Hinweis sein, die §§ 1326, 1327 RVO hätten mit der Errichtung sämtlicher Landesversicherungsanstalten jegliche praktische Bedeutung verloren. [2] Hinsichtlich des "Statusproblems" begnügt man sich allgemein mit der Bemerkung, von 18 Landesversicherungsanstalten unterständen 17 den einzelnen Ländern

---

1) Diese Trennung zwischen Errichtungskompetenz und Status nimmt letztlich auch das BVerfGE 1, 105 ff vor, wenn es ausführt (123/124): "Es genügt die Feststellung, daß das Grundgesetz ... in Art. 87 Abs. 2 GG für den "bundesunmittelbaren" oder "landesunmittelbaren" Charakter der Sozialversicherungsträger nicht darauf abstellt, wer sie errichtet hat, sondern welchen Zuständigkeitsbereich sie haben."

2) Hanow-Lehmann-Bogs, Erl. zu § 1326 RVO; Dersch, Anm. 5 zu § 1326 RVO

und nur eine Körperschaft (Oldenburg-Bremen) werde vom Bund kontrolliert. Diese faktische Rechtslage ist bisher allgemein akzeptiert worden. [1)]

Geht man zunächst in tatsächlicher Hinsicht von der Zuordnung der Landesversicherungsanstalten auf Bund und Länder im Verhältnis 1:17 aus, so sind mit dieser Feststellung die Statūs der Träger keineswegs auf ewig zementiert, noch die Probleme, die um die Frage der Errichtung neuer Körperschaften (LVAen)kreisen, auf Dauer gelöst.

3. Die Auflösung, Zusammenlegung und Teilung von Landesversicherungsanstalten

Die Reichsversicherungsordnung enthält ein Bündel von Vorschriften, das die verschiedensten Möglichkeiten einer territorialen Umgestaltung von Landesversicherungsanstalten ins Auge faßt; angefangen bei der Änderung der politischen Grenzen bis hin zur Teilung, Zusammenlegung und Auflösung der Träger. Daß sich hieraus Konsequenzen für den Einzugsbereich der Versicherungsanstalten nach Maßgabe des Art. 87 Abs. 2 GG ergeben können, liegt auf der Hand. Es soll daher im folgenden untersucht werden, inwieweit Verschiebungen im territorialen Zuschnitt der Träger, Einfluß auf die Bundes- bzw. Landesunmittelbarkeit der Körperschaften nehmen können.

Als unproblematisch darf der Fall angesehen werden, daß die politischen Grenzen vereinzelt Korrekturen erfahren und dadurch die Zuständigkeitsbereiche neu radiziert werden müssen.

---

1) a.A. nur Rohwer-Kahlmann II, S. 243

Diese Konstellation findet sich im Zuge der Gebietsreformen häufig, so z.B. wenn einzelne Gemeinden diesem oder jenem Regierungsbezirk einverleibt werden oder die Bundesländer - aus welchen Gründen auch immer - Gebietsteile austauschen.

Das Gesetz macht von diesen Territorialverschiebungen wenig Aufhebens. § 1333 RVO verfügt, daß eine Änderung des Verwaltungsbereiches ein entsprechendes Schrumpfen bzw. Expandieren des Zuständigkeitsbereiches bei den Landesversicherungsanstalten nach sich zieht. Die Synchronisierung von Gebietsneuregelungen mit einer entsprechenden Anpassung der Zuständigkeitsbereiche wird regelmäßig Statusverschiebungen verhindern.

Ein Wechsel in der Zuordnung zum Bund oder den Ländern wäre ausnahmsweise nur dann möglich, wenn ein Bundesland im Rahmen einer umfassenden Länderreform seine rechtliche Existenz einbüßt. Beispielsweise erlangte die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen einen Landesstatus, wenn z.B. der Stadtstaat Bremen mit dem Land Niedersachsen zu einem neuen Bundesland zusammengefaßt würde. [1)]

Weit verwickelter gestaltet sich die Rechtslage, wenn die Bezirksgrenzen eines Trägers aus versicherungstechnischen Gründen verändert werden, ohne daß eine Neuordnung der politischen Grenzen (§ 1333 RVO) eine Anpassung erfordert.

In § 1332 Abs. 1 S. 1 RVO sind die formellen Erfordernisse für eine Bezirksänderung normiert. Dort heißt es:

"Die Bezirke der Versicherungsanstalten

---

1) § 1333 RVO wäre nur entsprechend anwendbar, weil die Verwaltungsbezirke (vermutlich) unverändert blieben

können geändert werden, wenn es der Ausschuß (§ 1351) oder ein beteiligtes Land beantragt und der Reichsrat genehmigt."

Formell antragsberechtigt ist das betroffene Bundesland sowie der "Ausschuß", der nach Maßgabe der §§ 1, 2 Abs. 1 SVwG [1] durch die "Vertreterversammlung" ersetzt worden ist.

Der konstitutive Akt, der die Änderung der Bezirksgrenzen mit Wirkung nach außen vollzieht, erfolgt durch Genehmigung des Bundesrates, der insoweit an die Stelle des "Reichsrates" getreten ist. [2] Vor der Beschlußfassung durch den Bundesrat sind Land und Vertreterversammlung zu hören. [3] Da die Bezirke - auf entsprechende Anregung der Bundesländer oder der Vertreterversammlungen hin - auch einen die Landesgrenzen überschreitenden Zuständigkeitsbereich erlangen können, [4] vermag letztlich der Bundesrat als Ländervertretungsorgan - ohne Mitwirkung des Bundestages - die Bundesunmittelbarkeit von Landesinstitutionen herbeizuführen. Allerdings würde der Bundesrat nur faktisch einen bundesunmittelbaren Rechtsträger schaffen, während sich die eigentliche Transmission über Art. 87 Abs. 2 GG vollzöge, denn § 1332 Abs. 1 S. 1 RVO ermächtigt den

---

1) Gesetz über die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Sozialversicherung (Selbstverwaltungsgesetz) i.d.F. vom 23.8.1967 (BGBl. I, S. 917), geändert durch Art. 80 Erstes Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 25.6.1969 (BGBl. I, S. 645) und Art. 2 § 1 BKnapp ErrichtG vom 28.7.1969 (BGBl. I, S. 974)

2) So Hanow-Lehmann-Bogs, Erl. zu § 1332; Dersch, Anm. 1 zu § 1326 RVO; Brackmann, S. 632

3) Sonderregelungen gelten für Versicherungsanstalten, die für Gemeindeverbände errichtet worden sind, vgl. insoweit § 1332 Abs. 1 S. 3 RVO

4) Vgl. § 1326 Abs. 2 RVO

Bundesrat nur zur Veränderung der örtlichen Zuständigkeiten, was dann Statusverschiebungen in der einen oder anderen Richtung als automatische Folge nach sich ziehen kann. [1]

Das Gesetz begnügt sich nicht in allen Fällen einer Bezirksveränderung mit der Genehmigung durch den Bundesrat. Immer dann, wenn mit Beziksänderungen zugleich die Zahl der Träger durch Zusammenlegung, Teilung oder Auflösung von Körperschaften erhöht oder reduziert wird, muß der Bundestag, insoweit Nachfolgeorgan des Reichstages [2] i.S.d. § 1332 Abs. 2 RVO [3], in das Verfahren eingeschaltet werden.

Das Wirksamwerden der Umstrukturierung der Träger ist an die "Zustimmung" des Bundestages gebunden. Die Rechtsqualität der "Zustimmung" ist zweifelhaft. Es wird die Auffassung vertreten, die Zustimmung i.S.d. § 1332 Abs. 2 RVO müsse in Gesetzesform erfolgen. [4]

Nach FORSTHOFF [5] bestimmt sich die Form der Auflösung

---

1) Beispielsweise könnte die LVA Oldenburg-Bremen durch Abgabe des niedersächsischen Gebietes nach Maßgabe des § 1332 Abs. 1, S. 1, 2 RVO landesunmittelbare Körperschaft werden.

2) An die Stelle des Reichstages war gem. Abschnitt II, Art. 6 AufbG vom 5. Juli 1934 (RGBl. I, S. 577) der Reichsarbeitsminister getreten, der beispielsweise im Jahre 1940 die Zusammenlegung der LVA des Saarlandes mit der LVA Pfalz verfügte (RArb., Bl. Teil II, S. 391 - Erl. vom 29.10.1940)

3) Für die "Rechtsnachfolge" des Bundestages sprechen sich aus: Dersch, Anm. 3 zu § 1332; Hanow-Lehmann-Bogs - Erl. zu § 1332 RVO

4) Hanow-Lehmann-Bogs, Erl. zu § 1332, allerdings zweifelnd; Brackmann, S. 632

5) Forsthoff II, S. 459

einer juristischen Person nach der Form ihrer Errichtung. Folgt man dieser Ansicht, so müßte konsequenterweise ein Akt der Exekutive als ausreichend angesehen werden, da die Errichtung der Landesversicherungsanstalten - nach der hier vertretenen Auffassung - nicht durch, sondern aufgrund der RVO (und zwar durch einen Organisationsakt der Landesregierungen) erfolgt.

Zwar kann dem Bund nicht verwehrt werden, die Auflösung, Zusammenlegung und Teilung von Landesversicherungsanstalten - insoweit abweichend von den Regeln über die Errichtung der Träger - dem Bundestag als Legislativorgan vorzubehalten, doch erfordert die Einschaltung der gesetzgebenden Körperschaft keineswegs, daß der "Zustimmung" Gesetzesqualität zukommt.

In Übereinstimmung mit der hier vertretenen Auffassung hält FORSTHOFF ein Gesetz nicht für erforderlich, wenn es nur um die Auflösung eines als Kategorie vorhandenen Trägers geht. [1] In diesen Fällen reiche für den actus contrarius ein Organisationsakt der Behörde aus. Dementsprechend wird man nicht verlangen können, daß die "Zustimmung" i.S.d. § 1332 Abs. 2 RVO in Gestalt eines formellen Gesetzes ergeht. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß u.U. eine Bundeskorporation zu einer Landesinstitution umgestuft wird - man denke etwa an eine entsprechende Aufspaltung der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen.

Zwar wird die Umstufung einer juristischen Person von einer bundes- zu einer landesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts grundsätzlich durch

1) Forsthoff II, S. 459

Gesetz zu erfolgen haben, da ein gänzlich neuer Rechtsträger dem Bürger hoheitlich gegenübertritt. Der Statusverlust erfolgt jedoch kraft grundgesetzlicher Norm (Art. 87 Abs. 2 GG), und zwar unabhängig vom gesetzgeberischen Willen, notfalls auch gegen ihn.

Es wird daher davon auszugehen sein, daß eine zahlenmäßige Reduzierung oder Erweiterung der bereits vorhandenen Landesversicherungsanstalten der Zustimmung des Bundestages bedarf, der Zustimmung aber keine Gesetzesqualität zukommt.

Daneben ist selbstverständlich ergänzend die Genehmigung durch den Bundesrat gem. § 1332 Abs. 1, S. 1 RVO erforderlich. [1)]

a) Vermögensrechtliche Probleme

Immer dann, wenn Landesversicherungsanstalten ihren Zuständigkeitsbereich ändern, sei es, weil die politischen Grenzen eine Bereinigung erfahren, sei es, weil die Träger zusammengelegt, geteilt oder aufgelöst werden, treten vermögensrechtliche Probleme auf, die sich potenzieren, wenn einzelne Träger zusätzlich ihren Status gem. Art. 87 Abs. 2 GG ändern.

Die Reichsversicherungsordnung läßt es auch hier an detaillierten Regelungen nicht fehlen. Gibt ein Rentenversicherungsträger unter Wahrung seiner Existenz örtliche Bezirke ab, so bleibt es vermögensrechtlich beim Status quo:

---

1) Wie hier Dersch, Anm. 3 zu § 1332; Brackmann, S. 632

Ein Vermögensausgleich findet grundsätzlich nicht statt. Als Pendant hat die Landesversicherungsanstalt für bereits entstandene Verbindlichkeiten aus Renten, die von dem Träger schon bewilligt wurden sowie für Rentenanwartschaften, vollauf einzustehen (§ 1334 RVO). [1)]

Die Bestimmung wird geprägt von der Vorstellung, daß die Lasten aus demselben "Topf" entrichtet werden sollen, in den zuvor die Beiträge geflossen sind.

Seiner finanzpolitischen Aussage wird § 1334 RVO allerdings weitgehend durch die Regelung der Gemeinlasten (§§ 1390, 1391 RVO) entkleidet, [2)] wonach ohnehin ein überregionaler Finanzausgleich aller Landesversicherungsanstalten untereinander stattfindet. [3)] Im Rahmen der Ausgleichszahlungen finden Vermögensverluste, die durch Gebietserweiterungen oder -beschränkungen entstehen, indirekt Berücksichtigung.

Sonderregelungen gelten, wenn mit den Gebietsveränderungen die Auflösung einer Landesversicherungsanstalt als Folge einer Teilung, Vereinigung oder Aufhebung verbunden ist. Hier können die beteiligten Landesregierungen den aufnehmenden Anstalten das Vermögen mit allen Rechten und Pflichten übertragen oder die Vermögensübernahme durch eine andere Anstalt genehmigen. Sonst fällt das Vermögen - bei gemeinsamen Anstalten anteilig - den beteiligten Gemeindeverbänden oder Ländern zu.

---

1) VerbKom. Anm. 2 zu § 1334 RVO

2) Hanow-Lehmann-Bogs, Erl. zu § 1334 RVO

3) An dem überregionalen Finanzausgleich nehmen nicht die Aufwendungen für die "zusätzlichen Leistungen", die Rehabilitationsmaßnahmen sowie die Abfindungen für Witwen- und Witwerrenten teil; Dersch, Anm. 2 zu § 1390 RVO

Die Eliminierung einer Versicherungsanstalt hat also zwei Komponenten. Einerseits entscheidet der Bund (Bundestag) durch Zustimmung über die Auflösung des Trägers als selbständige Rechtsperson, während die Länder (Landesregierungen) darüber befinden, was mit dem "Anstaltsvermögen" geschehen soll. Wie dies rechtstechnisch vollzogen wird, skizziert das Gesetz nur in groben Zügen. So fehlen beispielsweise detaillierte Angaben darüber, unter welchen Voraussetzungen die Landesregierungen das Vermögen auf andere Träger überführen dürfen, bzw. wann es den Ländern oder Gemeindeverbänden zufällt. Schließlich bietet das Gesetz auch nur vage Anhaltspunkte, [1] nach welchem Aufteilungsschlüssel das Vermögen bei gemeinsamen Trägern (wie der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen) auf die beteiligten Länder übergeht. Die aufgezeigten Gesetzeslücken lassen sich allerdings weitgehend durch Auslegung füllen. So wird man nicht umhin können, den Landesregierungen weitreichendes Ermessen in der Frage der Vermögensübertragung auf andere Versicherungsträger einzuräumen.

Die eigentlich komplizierten Fälle treten bei der Auflösung von bundesunmittelbaren Rechtssubjekten auf. Man denke etwa als theoretische Fallgestaltung an eine Aufspaltung der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen in zwei Rechtsträger mit den Territorien Bremen und Oldenburg.

Der Auflösungsvorgang als solcher wirft keine nennenswerten Organisationsprobleme auf. Der Bundesträger

---

1) Vgl. etwa § 1400 RVO; überwiegend wird davon ausgegangen, daß die Einwohner- oder Versichertenzahl als Aufteilungsmodus in Betracht kommt - Dersch, Anm. 1 zu § 1335 RVO

würde nach Maßgabe des § 1332 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1332 Abs. 2 RVO von Bundesrat und Bundestag unter Mitwirkung der Vertreterversammlung oder eines Landes aufgelöst. Der Auflösung korrespondierten - so die gedachte Fallkonstellation - die Errichtung von zwei neuen Landesversicherungsanstalten Oldenburg und Bremen. [1] Beide Rechtsträger wären landesunmittelbare Körperschaften, wie sich aus Art. 87 Abs. 2 GG zwangsläufig ergäbe.

Die Aufteilung des Vermögens bzw. seine Übertragung auf die neuen Träger vollzöge sich nach Maßgabe des § 1335 RVO, d.h. die beteiligten Landesregierungen (Bremen und Niedersachsen) könnten entsprechende "Vermögensverfügungen" treffen.

An dieser Stelle treten erste Bedenken auf: Landesorgane setzen sich über Bundesvermögen auseinander, denn ohne Frage wird das Vermögen der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen, obschon rechtlich verselbständigt und aus der unmittelbaren Verwaltung ausgegliedert, dem Bund zugeordnet. Es unterliegt damit zugleich der Bundesaufsicht durch Bundesversicherungsamt und Bundesrechnungshof. [2]

---

1) Da die beiden Landesversicherungsanstalten gänzlich neue landesunmittelbare Körperschaften wären, müßten sie zunächst nach §§ 1326, 1327 RVO errichtet werden. Entgegen der Auffassung in der Literatur sind die o.a. Vorschriften keineswegs in ihrer praktischen Bedeutung erschöpft, weil die BRD bereits mit einem lückenlosen Netz von LVAen überspannt ist. Der Hinweis, die "Errichtung" der LVAen könne heute nur noch über §§ 1332 RVO erfolgen, geht fehl. Die §§ 1326, 1327 RVO greifen zumindest dann ein, wenn mit der Auflösung einer LVA die Errichtung anderer LVAen verbunden ist. A.A. Dersch, Anm. 5 zu § 1326 RVO, Hanow-Lehmann-Bogs, Erl. zu § 1326 RVO

2) Vgl. § 54 Abs. 1 und Abs. 4 BRHG (vom 27.11.1950, BGBl. I, S. 765)

Zwar kennt das Grundgesetz durchaus eine beschränkte Verfügungskompetenz der Länder über Bundesvermögen dergestalt, daß die Länder im Rahmen des Vollzuges von Bundesgesetzen Bundesvermögen verwalten. [1]

Jedoch ist eine Kompetenz zu einer umfassenden, keinen gesetzlichen oder untergesetzlichen Beschränkungen [2] unterworfenen Vermögensaufteilung durch die Länder dem Grundgesetz unbekannt. Man wird daher im Falle einer Auflösung von Bundesträgern abweichend von § 1335 RVO dem Bund das Recht einräumen müssen, die Vermögensübertragung und -aufteilung selbst vorzunehmen oder zumindest durch entsprechenden Zustimmungsvorbehalt zu überwachen.

Diese Gesetzeskorrektur ist notwendiges Korrelat zu Art. 87 Abs. 2 GG. Denn vor 1945 wurden, wie oben bereits dargetan, die Landesversicherungsanstalten ausnahmslos als Landesinstitutionen geführt, so daß es sinnvoll oder zumindest unbedenklich erschien, die Landesregierungen an der Aufteilung des gemeinsamen Ländervermögens umfassend und ausschließlich zu beteiligen. Mit dem Auftreten von bundesunmittelbaren Landesversicherungsanstalten hat sich das Bild grundlegend gewandelt; es gilt nunmehr Bundesvermögen zu verteilen, so daß § 1335 RVO einer Anpassung an die neue, durch Art. 87 Abs. 2 GG geschaffene Lage im oben aufgezeigten Sinne bedarf.

Nur beiläufig sei erwähnt, daß der "Automatismus" des Art. 87 Abs. 2 GG ausschließlich den Umstufungsvorgang von einer Landes- zu einer Bundeskörperschaft (und umgekehrt) erfaßt, das Vermögen der Institution an

---

1) Vgl. beispielsweise Art. 89 Abs. 2 GG

2) Allerdings wäre der Bundesrechnungshof gem. § 4 BRHG für die Überwachung der Vermögensübertragung zuständig

dieser automatischen Umwandlung jedoch nicht teilnimmt. Nur so läßt sich u.a. erklären, daß die Reichsversicherungsordnung zwischen dem Rechtsvorgang einer Auflösung, Teilung und Zusammenlegung von Landesversicherungsanstalten einerseits und der Vermögensübertragung andererseits als zwei nicht synchronisierten Vorgängen differenziert. [1]

b) Dienstrechtliche Auswirkungen bei Zusammenlegung und Auflösung von Landesversicherungsanstalten

Wechselt eine Landesversicherungsanstalt infolge von Gebietserweiterungen oder -beschränkungen ihren Bundes- oder Landesstatus, so wird regelmäßig das Dienstrecht der bei dem Träger beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter tangiert.

Ohne Frage hat Art. 87 Abs. 2 GG auch auf den beamten- bzw. dienstrechtlichen Sektor keine unmittelbaren Auswirkungen. Umwandlungen von Landes- in Bundesinstitutionen führen nicht automatisch über Art. 87 Abs. 2 GG zu einer entsprechenden Umstufung der Landes- zu Bundesbediensteten oder umgekehrt.

Entgegen der vermögensrechtlichen Komponente bei Bezirksveränderungen enthält das Beamtenrecht detaillierte und erschöpfende Vorschriften darüber,

---

1) Eine Synchronisierung von Statuswechsel und Vermögensübergang nach Maßgabe des Art. 87 Abs. 2 GG ließe sich allenfalls aus der Erwägung rechtfertigen, daß eine umgewandelte Landesversicherungsanstalt ohne einen entsprechenden Vermögensübergang handlungsunfähig wäre. Diese Erwägung erhält besonders Gewicht, wenn man mit der wohl h.L. davon ausgeht, daß die Landesversicherungsanstalten die Rechtsform einer Anstalt des ö.R. haben. (So Brackmann, S. 154 a; a.A. Köttgen II, S. 115). Denn mit dem Anstaltscharakter läßt sich per definitionem das "Hinterher-Hinken" des Vermögens bei vorausgegangenem Statuswechsel schwerlich vereinbaren. Dennoch zwingt Art. 87 Abs. 2 GG nicht zu der Annahme eines gleichfalls automatischen Vermögensüberganges.

wie beamtenrechtlich zu verfahren ist, wenn eine Körperschaft in einer anderen ganz oder teilweise aufgeht oder auf mehrere Rechtsträger verteilt wird.

Nach § 128 BRRG, der in Bund und Ländern gleichermaßen unmittelbar geltendes Recht ist, [1] treten die Beamten kraft Gesetzes in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über bzw. sind sie anteilig von den Körperschaften zu übernehmen, wenn diesen nur entsprechende Teile des früheren Rechtsträgers einverleibt werden (§ 128 Abs. 1 und Abs. 2 BRRG). Wird eine Körperschaft teilweise in eine andere eingegliedert, wahrt sie aber im übrigen ihre Rechtspersönlichkeit, so hat der übernehmende Rechtsträger die Beamten zu einem verhältnismäßigen Anteil aufzunehmen (§ 128 Abs. 3 BRRG).

Der Beamte hat einerseits einen Anspruch auf Übernahme, [2] andererseits ist er aber auch verpflichtet, sobald der Träger das Dienstverhältnis auf sich übergeleitet hat, einer entsprechenden Übernahmeverfügung Folge zu leisten; kommt er einer solchen Verfügung nicht nach, so ist er zu entlassen (§ 129 Abs. 3 BRRG). Die dienstlichen Vorschriften ermöglichen also eine bruchlose Übernahme von Beamten im Falle der Zusammenlegung, Teilung und Auflösung von Landesversicherungsanstalten. Hinsichtlich der Einzelheiten darf auf die §§ 128 ff BRRG sowie die korrespondierenden landesbeamtenrechtlichen Normen verwiesen werden.

---

1) Ule, Übersicht zu § 128

2) Ule, Rdnr. 3 zu § 129

D. Der Status der Landesversicherungsanstalten als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts

War bisher in Verbindung mit Art. 87 Abs. 2 GG von dem "Zuständigkeitsbereich" der Sozialversicherungsträger als einer gleichsam feststehenden Größe ausgegangen worden, so soll im folgenden geklärt werden, wie dieser Begriff definiert ist und unter welchen Voraussetzungen davon gesprochen werden kann, daß "der Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt".

I. Die Auffassungen zum Zuständigkeitsbereich

Die Frage nach dem Zuständigkeitsbereich eines Sozialversicherungsträgers ist als Problem keineswegs neu. Wie eingangs schon erwähnt, haben sich Literatur, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis bereits in den fünfziger Jahren um eine begriffliche Präzisierung des Art. 87 Abs. 2 GG bemüht.

Bezeichnenderweise waren es die Betriebskrankenkassen, die die gelegentlich heftig geführte Diskussion auslösten. Dieser Kassentypus unterscheidet sich von den übrigen Sozialversicherungsträgern dadurch, daß er eine territorial abgegrenzte Struktur nicht besitzt. [1)]

Während die Landesversicherungsanstalten, aber auch die Orts- und Landkrankenkassen, die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder davon abhängig machen, ob die Versicherten in einem bestimmten, territorial abgesteckten Gebiet ihren Wohnsitz oder Beschäftigungsort

---

1) So zutreffend Franz, S. 259

haben, basiert die Mitgliedschaft zu einer Betriebskrankenkasse - sozusagen gebietsunabhängig - einzig und allein auf der Zugehörigkeit der versicherungspflichtigen Personen zum Betrieb, für den die Kasse errichtet worden ist.

Aus der fehlenden Regionalstruktur ergaben sich Zweifel, ob beispielsweise eine Betriebskrankenkasse als bundesunmittelbare Körperschaft zu führen ist, wenn sie ihren Sitz in dem einen Bundesland hat, die Betriebs- und Kassenmitglieder aber - und sei es auch nur zu einem geringen Teil - im Nachbarland wohnen oder ihrer Arbeit nachgehen, sei es in einer Zweigstelle oder (nur vorübergehend) etwa auf einer auswärtigen Baustelle. Erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich in diesen Fällen über die Landesgrenze hinaus?

Da Art. 87 Abs. 2 GG die Bundesunmittelbarkeit des Trägers schlechthin von dessen Zuständigkeitsbereich abhängig macht und eine Differenzierung je nach der Gruppe von Sozialversicherungsträger (Landesversicherungsanstalten, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften etc.) nicht kennt, ist die begriffliche Präzisierung des "Zuständigkeitsbereiches" auch nur durch eine einheitliche, für alle Sozialversicherungsträger gleichermaßen geltende Auslegung möglich. Das macht es unumgänglich, die von Literatur, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung vertretenen Auffassungen in die Untersuchung mit einzubeziehen.

Sieht man von nuancierten Abweichungen zunächst ab, so sind es im wesentlichen zwei Meinungen - etwas unglücklich als territoriale [1] und funktionelle [2] Theorie umschrieben -, an denen sich die verschiedenen

1) Maunz-Schraft, J 2 Erl. I Aa) Bl. 2 zu § 2 BVAG
2) Rohwer-Kahlmann, I, S. 145 ff

Auffassungen zur Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG polarisiert haben.

Das BSG [1] hat schließlich, ohne sich auf die eine oder andere Theorie zunächst definitiv festzulegen, eine vermittelnde Stellung eingenommen, um auf diese Weise den in der Praxis kaum vertretbaren Ergebnissen auszuweichen, die sowohl mit der territorialen als auch mit der funktionellen Theorie - beide konsequent durchgeführt - verbunden sind.

1. Die territoriale Theorie

Die territoriale Theorie bestimmt den Status der Träger individuell, d.h. für jeden einzelnen Träger gesondert. Sie unterscheidet sich dadurch wesentlich von der funktionellen Theorie, die die Bundes- bzw. Landesunmittelbarkeit gruppenbezogen, d.h. für die Landesversicherungsanstalten, Betriebs-, Orts- und Landeskrankenkassen, Berufsgenossenschaften etc. "en bloc" ermittelt.

a) Die streng territoriale Auffassung

Die territoriale Theorie wird am konsequentesten vom Bundesarbeitsministerium [2] und dem Bundesversicherungsamt [3] vertreten.

---

1) BSGE, 1, 17 ff (32/33)

2) RErl. vom 6.12.1949 und 3.3.1950, zitiert nach Brackmann, S. 190 d; ähnlich RErl. vom 10.5.1955 DOK 1955, S. 305

3) Zitiert bei Franz, S. 257

Bundesunmittelbar soll ein Träger bereits dann sein, wenn sich sein Zuständigkeitsbereich auch noch so minimal über die Landesgrenze hinaus erstreckt.

Der Zuständigkeitsbereich sei rein territorial zu ermitteln, und zwar - für die Betriebskrankenkassen - anhand des Wohn- bzw. Beschäftigungsortes. Eine Definition des Zuständigkeitsbereiches wird nicht gegeben. [1)]

Der vom Bundesarbeitsministerium in annähernd jährlichem Turnus herausgegebenen Liste der bundesunmittelbaren Betriebskrankenkassen liegt die streng territoriale Theorie zugrunde. [2)]

In der Literatur wird die territoriale Theorie überwiegend unterstützt, allerdings mit gelegentlich erheblichen Abstrichen. [3)]

Spricht einerseits ein nicht gering zu veranschlagendes Bedürfnis nach Rechtssicherheit für die Auffassung des Bundesarbeitsministeriums und Bundesversicherungsamtes, so kann andererseits nicht darüber hinweggesehen werden, daß sich der Status der Träger ständig in einem Stadium des "Floating" befindet, wenn beispielsweise ein kleiner Arbeitnehmerkreis eines in Grenznähe angesiedelten Betriebes mal in diesem, mal in jenem Bundesland wohnt oder beschäftigt wird.

---

1) Darauf weist ausdrücklich Franz (S. 259) hin

2) Nachweise bei Brackmann, S. 190 d

3) Vgl. Friede I, S. 33; uneingeschränkt wie BAM wohl nur Maunz-Schraft, J 2, Erl. I A. Bl. 2 zu § 2 BVAG und Jarchow, S. 1588

Auf die Spitze getrieben, müßte sich der Status einer Betriebskrankenkasse schon dann ändern, wenn auch nur ein Arbeitnehmer in einem anderen Bundesland seiner Beschäftigung nachgeht. [1)]

Losgelöst von der Frage der Richtigkeit der territorialen oder funktionellen Theorie, erweist sich die vom Bundesarbeitsministerium vertretene Auffassung als höchst unpraktikabel.

Zur Rechtssicherheit gehört - das wird von der Literatur [2)] und Rechtsprechung [3)] zu wenig berücksichtigt - nicht nur die Eindeutigkeit der Statusbestimmung, sondern auch das Moment der "Statusstabilität". [4)]

Es liegt auf der Hand, daß eine planmäßige, sachbezogene Aufgabenerledigung, wie sie maßgeblich durch eine kontinuierliche, von einer Behörde wahrzunehmende Staatsaufsicht gewährleistet wird, nicht möglich ist, wenn heute das Bundesversicherungsamt, morgen eine Landesbehörde, übermorgen wieder das Bundesversicherungsamt die Aufsicht führen muß, nur weil eine wohn- und beschäftigungsortsbezogene Fluktuation der Arbeitnehmerschaft von einem Bundesland ins andere Einfluß auf die Bundes- bzw. Landesunmittelbarkeit der Träger hat.

b) Die modifiziert territoriale Theorie

Um die Nachteile einer allzu engen Auslegung zu umgehen,

---

1) So der treffende Hinweis von Franz, S. 258

2) Maunz-Schraft, J 2, Erl. I, A.a) Bl. 3 R zu § 2 BVAG

3) BSGE 1, 15 ff (32) läßt die Nachteile eines ständigen Statuswechsels völlig unberücksichtigt

4) Darauf weist ausdrücklich LEVEN, S. 314, hin

wird die territoriale Theorie überwiegend [1] nur modifiziert vertreten.

Teilweise stellt das Schrifttum [2] übereinstimmend mit dem Bundesarbeitsministerium und dem Bundesversicherungsamt auf den Wohnort ab, verneint aber bei nur geringfügiger Grenzüberschreitung die Bundesunmittelbarkeit, etwa dann, wenn nur wenige Arbeitnehmer im Nachbarland wohnen. Eine Begründung für diese Einschränkung und deren Vereinbarkeit mit Art. 87 Abs. 2 GG, dem eine Geringfügigkeitsklausel kaum entnommen werden kann, [3] fehlt. Auch bleibt offen, warum gerade auf den Wohnort der Arbeitnehmer und nicht auf andere Abgrenzungskriterien rekurriert wird.

Nach anderer Auffassung bemißt sich der Zuständigkeitsbereich nach den Betriebsstätten, den Beschäftigungsorten. [4] Hierunter fallen nicht nur reine Produktionsstätten, sondern auch Büros, Auslieferungslager etc. [5] Andererseits sollen nur vorübergehend eingerichtete Betriebseinheiten, wie z.B. Baustellen, keine Erweiterung der Arbeitsstätte darstellen und daher bei Verlagerung in ein anderes Bundesland zu keiner Änderung des Zuständigkeitsbereiches führen.

Leicht abgewandelt will Franz [6] - bezogen auf die

---

1) Uneingeschränkt wie BAM, nur Maunz-Schraft, J 2, Erl. I. A.a) Bl. 2 zu § 2 BVAG und Jarchow, S. 1588

2) Vgl. Friede I, S. 33

3) Maunz-Schraft, J. 2, Erl. I A.a) Bl. 3 R zu § 2 BVAG

4) Friede, II, Sp. 223/224, in Übereinstimmung mit BSG, BKK 1966, S. 222 und LSG Hbt. Urt. v. 17.4.1962 (Breithaupt 1962, 667 ff)

5) Friede, II, Sp. 223

6) S. 260

Betriebskrankenkassen - darauf abstellen, ob ein geordneter Kassenbetrieb die Errichtung einer Zweigstelle im Nachbarland erforderlich macht. Dabei soll es nicht darauf ankommen, ob die Kassenzweigniederlassung tatsächlich besteht oder nicht, sondern ob sie objektiv - bei sachgerechter Aufgabenerfüllung - geboten war.

2. Die funktionelle Theorie

Die etwas mißverständlich, als funktionelle Theorie charakterisierte Auffassung, wie sie in erster Linie von ROHWER-KAHLMANN [1] vertreten wird, will den Zuständigkeitsbereich für jeden Trägertypus einheitlich bestimmen. Ausschlaggebend soll sein, ob der Sozialversicherungsträger "bestimmungsgemäß" auf das Gebiet eines Landes oder Teile desselben zugeschnitten ist.

Welchen territorialen Zuschnitt der Träger hat, d.h. das "Bestimmungsgemäße", ergebe sich aus den einschlägigen sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften, in erster Linie also aus der RVO. [2] So seien beispielsweise alle Landesversicherungsanstalten, mithin auch die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen, als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts zu führen, [3] weil § 1326 Abs. 1 RVO als Grundregel bestimme, daß die Landesversicherungsanstalten "für das Gebiet eines Landes, für Gemeindeverbände oder andere Gebietsteile errichtet werden." Daß der eine oder andere Sozialversicherungsträger über die Landesgrenze hinausrage, ändere nichts an dem

1) Rohwer-Kahlmann, I, S. 145 ff und II, S. 241 ff
2) Ders., I, S. 147
3) Ders., II, S. 243

Landesstatus, vorausgesetzt, der Typus (Landesversicherungsanstalt, Betriebs-, Orts-, Landkrankenkasse, Berufsgenossenschaft) werde "bestimmungsgemäß" als Landesinstitution angesprochen.

Nach der funktionellen Betrachtungsweise sollen die Betriebskrankenkassen ebenfalls der Landesverwaltung zugeordnet werden. [1)]

In ihrem Wirkungskreis seien sie auf jeweils ein Land zugeschnitten, und zwar auf dasjenige Bundesland, in dem die kassen ihren Sitz errichtet haben. Die "bestimmungsgemäße" Zuordnung der Betriebskrankenkassen zu den einzelnen Bundesländern ergebe sich aus § 245 Abs. 3 RVO [2)]. Ähnlich den Wirtschaftsunternehmen, die hinsichtlich Körperschaftssteuer, Handelsregister, gewerblicher Genehmigung etc. anhand ihres Betriebssitzes den Einzelstaaten zugeordnet würden, beziehe auch § 254 Abs. 3 RVO die Versicherungspflicht der Betriebsangehörigen auf den Sitz der Betriebskrankenkassen. [3)]

a) Der Wille des historischen Gesetzgebers

Die rechtsdogmatische Absicherung der funktionellen Betrachtungsweise will ROHWER-KAHLMANN in erster Linie durch eine entstehungsgeschichtliche Analyse des Art. 87 Abs. 2 GG vornehmen.

Art. 87 Abs. 2 GG sei von seinem Wortlaut her objektiv mehrdeutig in dem Sinne, daß der Zuständigkeitsbereich sowohl konkret für jeden Sozialversicherungsträger gesondert, als auch abstrakt, d.h. für jeden Typus von

---

1) Ebenda

2) Rohwer-Kahlmann II, S. 243

3) Eine Ausnahme will Rohwer-Kahlmann I, S. 148/149 nur für die Betriebskrankenkassen gelten lassen, die für die Verwaltungen und Betriebe des Bundes bestehen. Diese Kassen sollen kraft Natur der Sache bundesunmittelbar sein.

Sozialversicherungsträger (Betriebs-, Orts- und Landkrankenkasse, Landesversicherungsanstalt und Berufsgenossenschaft) anhand der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen ermittelt werden könne.

Welche der beiden Auffassungen richtig sei, könne nur im Wege der Auslegung ermittelt werden.

Die Genesis des Art. 87 Abs. 2 GG mache deutlich, daß die Verfasser des Bonner Grundgesetzes den Zuständigkeitsbereich im letzten Sinne, also funktionell ermittelt wissen wollten. ROHWER-KAHLMANN stützt sich vor allem auf die bereits oben erwähnten Ausführungen des Abgeordneten Laforet (CSU), der bei den Beratungen zur 2. Lesung die Bundesunmittelbarkeit davon abhängig machen wollte, ob die Sozialversicherungsträger [illegible] ganze Bundesgebiet erstrecken." Ob dies der Fall sei, ergebe sich aus den einschlägigen sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen.

b) Die systematische Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG

Seine Auffassung sieht ROHWER-KAHLMANN auch durch eine systematische Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG bestätigt.

Seiner Stellung nach enthalte der Abs. 2 eine Ausnahme zu dem in den Art. 30/73/83 GG zum Ausdruck kommenden Prinzip länderprimarer Zuständigkeit. Ausnahmen seien eng auszulegen. Dem entspräche es, Sozialversicherungsträger nur dann dem Bund zu unterstellen, wenn sie ihrem Wesen nach (bestimmungsgemäß) aufgrund ihrer berufsständischen oder fachlichen Struktur für ein

---

1) Hervorhebung des Verfassers

übergliedstaatliches Territorium konzipiert seien.

Schließlich gebiete auch das Bekenntnis der Verfassung zur föderalistischen Struktur der Bundesrepublik eine typusbezogene Klassifizierung der Sozialversicherungsträger als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften. Mit dem Bundesstaatsprinzip sei es kaum vereinbar, wenn ein Sozialversicherungsträger landesstaatlicher Kontrolle entzogen würde, nur weil sich sein territorialer Zuschnitt nun einmal über die Landesgrenze hinaus erstrecke, der Träger aber ansonsten seinem Wesen nach eine Landesinstitution sei.

3. Die Auffassung der Rechtsprechung

Das BSG war erstmalig im Jahre 1955 mit der Frage der Bundesunmittelbarkeit eines Sozialversicherungsträgers befaßt. [1)]

Die Klägerin, eine städtische Betriebskrankenkasse mittlerer Größe (17.000 Mitglieder) hatte für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes die erforderliche aufsichtsbehördliche Genehmigung (§ 27 e RVO) beantragt, die ihr letztinstanzlich vom nordrheinwestfälischen Ministerium für Arbeit und Soziales [2)] versagt wurde. Das BSG, mit der Klage befaßt, prüfte u.a., ob die klägerin landes- oder bundesunmittelbare Institution war. Der BMA führte die Klägerin in der bereits erwähnten Liste der bundesunmittelbaren körperschaften, da das

1) Urteil vom 3.5.1955 BSGE 1, 17 ff

2) Die Zuständigkeit des Landesarbeitsministerium leitete sich aus dem RdErl. des BMA vom 6.12.1949 ab, in dem dieser die Aufsicht über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger auf die obersten Landesbehörden delegiert hatte. Das BSG sah diese Delegation, da sie nicht aufgrund eines Gesetzes oder durch Gesetz erfolgt war, als unwirksam an

Unternehmen, für das die Betriebskrankenkasse errichtet worden war, sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Rheinland-Pfalz Betriebsstätten unterhielt.

Das Gericht entschied sich für die Landesunmittelbarkeit der Kasse. Die Frage, ob der territorialen oder funktionellen Theorie zu folgen sei, ließ es bewußt offen, da die Bundesunmittelbarkeit der Betriebskrankenkassen - so die Begründung - jedenfalls dann zu verneinen sei, wenn - wie in dem zu entscheidenden Fall - die Grenzüberschreitung nur geringfügige Ausmaße annähme. Das Gericht brachte damit indirekt zum Ausdruck, daß es die territoriale Auffassung allenfalls mit der Einschränkung geringfügiger Grenzüberschreitung gelten lassen wollte. [1)]

In einer späteren und bisher letzten Entscheidung [2)] zu diesem Thema sprach sich das BSG eindeutig für die territoriale Auffassung aus [3)] und versuchte, die früher gemachte Einschränkung zugunsten geringfügiger Grenzüberschreitungen unter Hinweis auf die besondere Lage des damals entschiedenen Einzelfalles stark abzumildern. [4)]

Leitgedanke für die Väter des Grundgesetzes sei die Einfügung der Sozialversicherung in den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik gewesen. Eine am sozialpolitischen Gewicht der Sozialversicherungsträger orientierte Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, wie sie ROHWER-KAHLMANN

---

1) Das BSG wies den Rechtsstreit zur weiteren Sachaufklärung an das LSG Essen zurück. Im Jahre 1961, mit dem Fall erneut befaßt, hielt das BSG an seiner früheren Rechtsauffassung fest (BSG Beschl. v. 28.9.61 in NJW 1962, S. 223/224 = BSGE 15, 127 ff)

2) BSG (Urt. v. 16.12.1965) in BKK 1966, S. 222 f (Axel-Springer-Entscheidung)

3) BSG, BKK 1966, S. 222

4) BSG, BKK 1966, S. 223

(zumindest vom Ergebnis her) fordere, sei unter bewußter Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung nicht wieder eingeführt worden.

Die Vorinstanz, das LSG Hamburg [1], war in seiner Entscheidung ebenfalls der territorialen Theorie gefolgt und hatte die gegenteilige Auffassung des Sozialgerichtes Hamburg ausdrücklich verworfen, ließ andererseits aber das Korrektiv geringfügiger Grenzüberschreitung gelten. [2] Interessant ist, daß das LSG Hamburg die Geringfügigkeit auf die territoriale Erstreckung und nicht auf den Umfang der im Nachbarland wahrgenommenen Aufgaben bezog. [3]

Das Verwaltungsgericht Bremen [4] hat schließlich die Bundesunmittelbarkeit der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen, allerdings nur beiläufig, bejaht, ohne auf die von ROHWER-KAHLMANN vertretene abweichende Auffassung näher einzugehen.

II. Die Auslegung des Begriffes Zuständigkeitsbereich

1. Methoden zur Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG

Die Frage nach der Vertretbarkeit der funktionellen oder territorialen Theorie ist letztlich eine Frage

---

1) LSG Hamburg, Entsch. vom 17.5.1962 in Breithaupt 1962, S. 667

2) LSG Hamburg, Breithaupt 1962, S. 668

3) LSG Hamburg, Breithaupt 1962, S. 668

4) VG Bremen, DVBl. 1953, S. 576 f

der Auslegungsmethodik.

Die Vertreter der territorialen Betrachtungsweise begnügen sich durchweg mit der Feststellung, der "Zuständigkeitsbereich" eines Sozialversicherungsträgers sei (rein) territorial zu bestimmen. Der Versuch, ihre eigene Auffassung rechtsdogmatisch im Wege der Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG abzusichern, bleibt im Ansatz stecken. Eine allgemeingültige Definition dessen, was unter "Zuständigkeitsbereich" zu verstehen ist, wird nicht gegeben.

Demgegenüber bemüht sich ROHWER-KAHLMANN, seine Auffassung durch eine rechtshistorische Analyse des Art. 87 Abs. 2 GG zu begründen. Ob die von ihm gewählte Auslegungsmethodik unbesehen übernommen werden kann, bleibt indessen zweifelhaft, doch dürfte eines sicher sein: Art. 87 Abs. 2 GG ist von seinem Wortlaut her keineswegs so eindeutig, wie es gelegentlich von der territorialen Theorie hingestellt wird, [1] daß sich jegliche Auslegung erübrigte. [2] [3]

Die vom Verfassungsgeber gewählte Pluralform ("diejenigen Sozialversicherungsträger, deren ..., werden als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt"), schließt nicht von vornherein aus, daß die Bundesunmittelbarkeit der Sozialversicherungsträger gruppenbezogen (Landesversicherungsanstalten,

---

1) So offensichtlich Maunz-Schraft J. 2, Erl. I, Aufsichtsrecht, A. Bundesrecht a) BVAG § 2 Bl. 3 Rückseite

2) Für objektive Mehrdeutigkeit des Art. 87 Abs. 2 GG spricht sich vor allem Rohwer-Kahlmann I, S. 148 aus

3) Esser, S. 253/254 weist daraufhin, daß die Feststellung, eine Vorschrift sei eindeutig, bereits Auslegung ist; ähnlich auch Weinsheimer, S. 566

Krankenkassen, Berufsgenossenschaften) bestimmt werden kann, so daß die objektive Mehrdeutigkeit nicht zu leugnen ist.

a) Die subjektive Auslegungsmethode

Erste Schwierigkeiten ergeben sich bei der Frage, wie auslegungsmethodisch vorzugehen ist. ROHWER-KAHLMANN legt der Interpretation des Art. 87 Abs. 2 GG recht selbstverständlich die sogenannte subjektive Auslegungsmethode zugrunde, [1] indem er auf den historischen Gesetzgeber rekurriert und dessen Vorstellungen zum Auslegungsziel macht. Unterstützend zieht er schließlich die systematische Stellung des Art. 87 Abs. 2 GG heran.

Die subjektive Theorie hat in Literatur [2] und Rechtsprechung [3] nach wie vor Anhänger. So führte beispielsweise der 3. Zivilsenat des BGH [4] aus, daß "bei verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten im Zweifel derjenigen der Vorzug zu geben (sei), die dem Willen des Gesetzgebers am meisten entspricht".

b) Die objektive Auslegungsmethode

Die Rechtsprechung zu Fragen der Auslegung ist jedoch keineswegs einheitlich. Das BVerfG [5] hat sich mehr

---

1) Hauptvertreter der sogenannten subjektiven Theorie waren Windscheid und Bierling, vgl. Larenz, S. 39

2) Enneccerus-Nipperdey, S. 324/325

3) BGHE 3, 308 ff (311)

4) BGH LM Nr. 3 Bl. 2 zu § 133 BGB

5) BVerfGE 1, 299 ff (312), 10, 234 ff (244)

oder weniger deutlich zur objektiven Theorie bekannt, indem es den im Gesetz zum Ausdruck kommenden objektivierten, normativen Gesetzessinn [1] als Auslegungsziel ansieht. Eindeutig nimmt es gegen eine auf die Ermittlung des gesetzgeberischen Willens abzielende Auslegung Stellung, wenn es ausführt: "Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung". [2]

Die objektive Theorie kann als die heute in Rechtsprechung [3] und Literatur [4] herrschende Auffassung angesehen werden.

Auszugehen ist vom Wortsinn einer Vorschrift. [5] Daneben treten eine Reihe anderer Auslegungskriterien, die unterstützend mit heranzuziehen sind, ohne daß beispielsweise zwischen der logischen, teleologischen oder systematischen Auslegung ein besonderes Rangverhältnis bestände. [6] Ist der Wille des historischen Gesetzgebers auch nicht Ziel der Auslegung, so darf er doch ergänzend mit berücksichtigt werden. [7]

---

1) Larenz, S. 296

2) BVerfGE 11, 126 ff (131)

3) Vgl. BGH (2. Strafsenat) NJW 51, S. 369; BVerfGE 1, 312

4) Larenz, S. 298, allerdings mit der Einschränkung, daß der im Wortlaut zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Wille zu berücksichtigen ist.

5) Larenz, S. 301

6) Siebert, S. 30 ff

7) BVerfGE 8, S. 274 ff (307)

2. Der Begriff "Zuständigkeitsbereich"

Im Rahmen der Auslegung kommt dem Begriff "Zuständigkeitsbereich" zentrale Bedeutung zu. Er setzt sich, das erscheint zunächst trivial, aus zwei Einzelbegriffen - Zuständigkeit und Bereich - zusammen, die ihrerseits Gegenstand der Auslegung sein müssen.

a) Zuständigkeit

Zuständigkeit bedeutet, recht allgemein gefaßt, die Relation zwischen einem Subjekt und einem Objekt i.w.S. [1)]

aa) Handelndes Subjekt

Da Zuständigkeit potentielles Handeln - die Möglichkeit zu handeln - voraussetzt, kommt als Subjekt, das Zuständigkeiten wahrnimmt, nur eine handlungsfähige Einheit, d.h. in erster Linie eine natürliche Person oder Personengesamtheiten (z.B. Prüfungsausschuß), daneben aber auch Institutionen wie Ämter, Behörden etc. in Betracht, für die ihrerseits natürliche Personen in Ausübung der dem Amt übertragenen Zuständigkeiten tätig werden.

Zuständigkeit eines Sozialversicherungsträgers bedeutet daher die Beziehung eines mit hoheitlichen Aufgaben (sozialversicherungsrechtlicher Natur) betrauten Trägers öffentlicher Verwaltung zu Objekten im weitesten Sinne.

---

1) Wolff, 1, S. 13 umschreibt Zuständigkeit noch enger als die "ausschließliche Bezogenheit eines Gegenstandes auf ein Subjekt."

bb) Behandeltes Objekt

Unter dem Begriff Objekte im weiteren Sinne fallen Personen und Gegenstände (Objekte im engeren Sinn). So ist beispielsweise eine Universität für Studenten, Professoren etc. "zuständig"; es handelt sich um eine auf Immatrikulation, Anstellungsvertrag etc. begründete personenbezogene Zuständigkeit, während z.B. das Grundbuchamt objektbezogene Zuständigkeiten wahrnimmt, wenn es seine Tätigkeit im Hinblick auf bestimmte Liegenschaften ausübt.

Häufig läßt sich eine objektbezogene Zuständigkeit auch als eine mittelbar personenbezogene Zuständigkeit erfassen, [1] wie das Beispiel des Grundbuchamtes zeigt: Indirekt zieht eine Verfügung des Grundbuchamtes in Bezug auf das Grundstück Rechtswirkungen in der Person des Eigentümers nach sich. Andererseits kennt das Gesetz auch rein objektbezogene [2] Zuständigkeiten, etwa die Pflicht der Straßenbaubehörde, Wege und Straßen zu unterhalten und deren Verkehrssicherheit zu gewährleisten.

Die Sozialversicherungsträger nehmen, das kann vorgreifend bereits festgestellt werden, eine personenbezogene [3] Zuständigkeit wahr, d.h. sie erfüllen ihre sozialversicherungsrechtlichen Aufgaben gegenüber den Versicherten, den Rentnern, Unfallgeschädigten und Kranken.

---

1) Ähnlich FORSTHOFF II, S. 150

2) Objekt i.e.S.

3) Daneben sind den Sozialversicherungsträgern allerdings auch noch sachbezogene Zuständigkeiten übertragen (Bau von Krankenhäusern, Heilstätten etc.)

cc) Beziehung zwischen Subjekt und Objekt

"Zuständigkeit" war zunächst recht indifferent mit der "Beziehung" (Relation) eines Trägers hoheitlicher Gewalt zu Objekten i.w.S. umschrieben worden. Die Qualität der Beziehung wird gekennzeichnet durch die Aufgaben, die der Träger gegenüber dem Objekt (i.w.S.) wahrnimmt. Das Betätigungsfeld, d.h. die dem Träger aufgegebenen Zuständigkeiten lassen sich regelmäßig anhand des geschriebenen und ungeschriebenen Rechts, teilweise auch aus vertraglichen Vereinbarungen ableiten.

"Zuständigkeit" kann daher umschrieben werden als jene Beziehung zwischen einem Sozialversicherungsträger und den bei ihm Versicherten, die durch die dem Träger zugewiesenen Aufgaben gekennzeichnet wird.

Mit dieser Feststellung ist der Begriff "Zuständigkeit" jedoch nicht abschließend definiert.

dd) "Qualität" der Beziehung

Offen geblieben ist, ob die "Zuständigkeit" durch sämtliche Aufgaben, die der Träger wahrnimmt, gekennzeichnet ist, oder ob von "Zuständigkeit" und "Zuständigkeitsbereich" nur dann gesprochen werden kann, wenn es sich um irgendwie qualifizierte, etwa hoheitliche Aufgaben handelt.

Herkömmlich wird im Verwaltungsrecht zwischen fiskalischer und hoheitlicher Tätigkeit scharf getrennt. [1)]

---

1) Vgl. Rasch, S. 2

Jene Aufgaben, die ein Verwaltungsträger quasi im Vorfeld seiner eigentlichen Tätigkeit wahrnimmt, um die Erreichung des ihm gesteckten Zieles sicherzustellen, vermögen eine Zuständigkeit im oben geprägten Sinn nicht zu begründen. Umfaßt zwar der Begriff "Zuständigkeit" im allgemeinen Sprachgebrauch auch diese Aufgaben, so gehören sie doch nicht zur typischen, kraft Gesetzes, Verordnung oder vertraglicher Vereinbarung festgelegten Zweckerfüllung der Träger. Bezeichnenderweise spricht man im Zusammenhang mit der Bedarfsdeckung von "Hilfsgeschäften" der Verwaltung.

Der verwaltungsrechtliche Zuständigkeitsbegriff ist daher notwendig enger gefaßt, weil er die fiskalische Tätigkeit nicht einschließt. [1)]

Die Abgrenzung von typischen, dem eigentlichen Verwaltungszweck dienenden Aufgaben und Hilfsgeschäften ist im Rahmen der Bestimmung des Zuständigkeitsbereiches von nicht unerheblicher Bedeutung, bereitet jedoch im Einzelfall oft Schwierigkeiten. So erscheint es zweifelhaft, ob beispielsweise die Errichtung und Unterhaltung von Heilstätten dem fiskalischen oder hoheitlichen Bereich zuzuschlagen sind.

Gehört die Errichtung einer Lungenheilstätte durch eine Landesversicherungsanstalt zu deren typischen gesetzlich übertragenen Aufgaben, die die "Zuständigkeit" des Trägers kennzeichnet, so kann dies möglicherweise die Bundesunmittelbarkeit des Trägers zur Folge haben, falls die Heilstätte in einem anderen Bundesland liegt.

---

1) Allerdings kann es zum typischen Zweck der Verwaltung gehören, Bedarfsdeckungsgeschäfte zu tätigen. Beispiel: BAmt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz.

Wie bereits oben erwähnt, ist primär das Gesetz der beste Indikator, ob eine die Zuständigkeit charakterisierende Tätigkeit des Trägers vorliegt oder nicht. Hinsichtlich der Heilstätten schafft § 1226 RVO Klarheit. Dort heißt es: "Aufgaben der Rentenversicherung der Arbeiter sind im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen

> die Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten, ...".

Die Errichtung und Unterhaltung von Heilstätten - eine typische Einrichtung zur Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten - gehört daher zum erklärten Ziel und typischen Aufgabenkreis einer Landesversicherungsanstalt. [1] Sie ist auch für diese Aufgabe "zuständig".

Begründen somit (regelmäßig) nur hoheitliche Aufgaben eine "echte" Zuständigkeit im oben dargelegten Sinn, so sind aus diesem Bereich zusätzlich jene Aufgaben auszuscheiden, die der Träger nicht als "eigene Angelegenheit" wahrnimmt. Hierunter fällt die - gerade in der Sozialversicherung recht häufige - Tätigkeit aufgrund eines Amtshilfegesuches. Diesen Aufgaben ist wesenseigen, daß sie für einen anderen ("Hilfesuchenden") erbracht werden, um diesem seine Arbeit zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen. [2]

Die Fremdbezogenheit der auszuführenden Handlung wird durch das begrenzte Weisungsrecht der ersuchenden

---

1) Die Vergabe von Bauaufträgen ist dagegen keine "Zuständigkeitswahrnehmung" i.o. geprägten Sinn, da sie einen rein fiskalischen Beschaffungsvorgang darstellt.

2) v. Mangoldt-Klein II, S. 842, Anm. V, 1 zu Art. 35

gegenüber der ersuchten Behörde noch besonders verdeutlicht.

"Zuständigkeit" i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG kann daher abschließend definiert werden als jene Beziehung eines Sozialversicherungsträgers zu den bei ihm versicherten Personenkreis, die durch die sozialversicherungsrechtlichen Aufgaben, die dem Träger im Rahmen seiner typischen Zweckerfüllung aufgrund der RVO oder anderer sozialversicherungsrechtlicher Gesetze als eigene Aufgaben zugewiesen sind, charakterisiert wird.

b) Bereich

Der Terminus "Bereich" ist von seinem Wortlaut her objektiv mehrdeutig. So spricht man von dem "Aufgabenbereich" dieses oder jenes Ministeriums und meint damit seine sachliche Zuständigkeit, etwa i.S. von "Ressort". Bereich kann aber auch territorial i.S. einer räumlichen Erstreckung verstanden werden.

aa) Territorialbezogenheit des Bereiches

Aus dem Gesamtzusammenhang ergibt sich, daß Art. 87 Abs. 2 GG den Begriff offensichtlich im letzteren Sinn verstanden wissen will. [1] Die Vorschrift spricht von einem (Zuständigkeits-)Bereich, der sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, und stellt damit den territorialen Bezug eindeutig her, kann sich über ein

1) v. Mangoldt-Klein III, Anm. V 3 b zu Art. 87 GG

Landesterritorium doch nur hinaus erstrecken, was räumlich meßbar ist. Eine maßgebliche Eigenschaft des Bereiches wird damit bereits angedeutet: Er verfügt stets über eine territoriale Ausdehnung. [1]

Daraus leitet sich beispielsweise ab, daß für die Bestimmung des (Zuständigkeits-)Bereiches einer Betriebskrankenkasse nicht allein auf den Sitz der Kasse als ein punktuelles Kriterium abgestellt werden darf, dem das Moment räumlicher Expansion fehlt.

bb) Dimensionalität des Bereiches

Zweifelhaft erscheint, ob der Begriff notwendig nach einer zweidimensionalen, d.h. flächenmäßigen Ausbreitung verlangt oder ob Eindimensionalität, eine streckenmäßige Ausdehnung, genügt.

Für ersteres spricht, daß die Bundesunmittelbarkeit eines Sozialversicherungsträgers gem. Art. 87 Abs. 2 GG durch einen Vergleich des Landesterritoriums mit dem (Zuständigkeits-)Bereich des Trägers ermittelt wird. Da das Gebiet eines Landes stets eine Fläche darstellt, liegt es nahe, dem (Zuständigkeits-)Bereich (als dem zu vergliechenden Element) ebenfalls das Kriterium der Zweidimensionalität beizulegen.

Nach allgemeinem Sprachgebrauch ist Zweidimensionalität jedoch keineswegs begriffsnotwendig. So spricht

---

1) Ähnlich Giese II, S. 227, hinsichtlich des Rechtsbegriffes "Gebiet": "Sodann aber ist das Gebiet... der räumliche Bereich für die verschiedenengestaltige Betätigung der örtlich zuständigen Staatsgewalt".

man von dem Bereich zwischen diesem und jenem Ort und meint damit häufig die (eindimensionale) Entfernung zwischen den angegebenen geographischen Punkten.

Daher hat eine Betriebskrankenkasse einen die Landesgrenze kreuzenden (Zuständigkeits-)Bereich, wenn das Unternehmen in dem einen Bundesland seinen Sitz hat, im Nachbarland aber eine weitere Betriebsstätte unte hält, obwohl der Bereich hier nur eindimensional zu verstehen ist, nämlich - überspitzt ausgedrückt - als die Strecke zwischen den beiden Betriebsstätten.

Regelmäßig wird man jedoch dem Begriff des Bereiches das Moment der flächenmäßigen Erstreckung beilegen können.

Eine über diese Feststellungen hinausgehende Präzisierung des Begriffes erscheint zunächst weder vom Wortlaut noch mit anderen Auslegungsmethoden möglich Literatur und Rechtsprechung sind zwar ständig bemüh gewesen, den "Bereich" durch einzelne Abgrenzungskriterien, wie Wohn- oder Beschäftigungsort der Versicherten, Sitz des Sozialversicherungsträgers etc. näher zu konkretisieren, doch sollte Klarheit darübe bestehen, daß sich die Eingrenzung des Begriffes aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG auslegungsmethodi nicht mehr begründen läßt. [2]

---

1) Die Beschäftigungsorte als territorial-bezogene Abgrenzungskriterien für die Bestimmung des Zuständigkeitsbereiches stellen zunächst nur eine Arbeitshypothese dar

2) Das ist von Lehre und Rechtsprechung bisher nicht klar genug zum Ausdruck gebracht worden, vgl.z.B. v. Mangoldt-Klein, Anm. V 3 b zu Art. 87

Andererseits kann aus Art. 87 Abs. 2 GG doch soviel hergeleitet werden: Ein Sozialversicherungsträger verfügt nur dann über einen (Zuständigkeits-)Bereich, wenn ihm die sozialversicherungsrechtlichen Aufgaben (sachlichen Zuständigkeiten) territorialbezogen zugewiesen worden sind.

Das mag am Beispiel der Universitäten besonders deutlich werden: Sie können als typischer Fall für die Wahrnehmung gebietsunabhängiger Zuständigkeiten angesehen werden. [1] Sie verfügen über keinen territorial faßbaren (Zuständigkeits-)Bereich. Das tritt besonders deutlich zu Tage, wenn Universitätsangehörige ihren Wohnort wechseln. So bleibt beispielsweise die Universität München auch dann für einen dort immatrikulierten Studenten zuständig, wenn dieser nach Hamburg verzieht, um dort sein Studium fortzusetzen. Sie kann ihn - gebietsunabhängig - zwangsweise exmatrikulieren, da die Zuständigkeit ausschließlich personenbezogen wahrgenommen wird und nicht auf einem territorialen Kriterium, wie Wohn-, Geburts- oder ehemaliger Schulort, beruht. Wollte man das Gegenteil annehmen, würde sich der (Zuständigkeits-)Bereich der Universität München bis Hamburg erstrecken, ein - schon vom Bundesstaatsprinzip her - unhaltbares Ergebnis.

Für die Sozialversicherungsträger hat diese Feststellung nicht unerhebliche Bedeutung. Ist der Träger (z.B. eine Landesversicherungsanstalt) für ein bestimmtes Territorium errichtet, so erweitert sich sein (Zuständigkeits-)Bereich nicht, wenn ihm neue Aufgaben zugewiesen werden, die der Träger ohne jeden territorialen Bezug wahrnimmt. [2]

---

1) Vom ortsgebundenen Hausrecht u.a.m. abgesehen

2) Dazu im einzelnen noch unten hinsichtlich der EWG-VOen Nr. 3 und 4

3. Definition des "Zuständigkeitsbereiches"

Zusammenfassend kann "Zuständigkeitsbereich" umschrieben werden als dasjenige Gebiet, innerhalb dessen ein Sozialversicherungsträger zu den bei ihm Versicherten in Beziehung tritt. Diese Beziehung wird gekennzeichnet durch die sozialversicherungsrechtliche Aufgaben, die dem Träger im Rahmen seiner typischen Zweckerfüllung aufgrund der RVO und anderer sozialversicherungsrechtlicher Nebengesetze als eigene Angelegenheiten zugewiesen sind.

Das Gebiet wird bestimmt anhand von territorialbezogenen Abgrenzungskriterien wie Wohn-, Beschäftigungsort etc. [1] Eine Erweiterung des "Zuständigkeitsbereiches" erfolgt nicht, wenn einem Träger neue Aufgaben zugewiesen werden, die keinen territorialen Bezug haben.

4. Ausfüllungsbedürftigkeit des "Zuständigkeitsbereiches" durch den Gesetzgeber

Der Begriff des Zuständigkeitsbereiches ist - das macht seine Definition hinreichend deutlich - ein ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff.

Aus Art. 87 Abs. 2 GG läßt sich weder entnehmen, welcher Art die Beziehungen zwischen Träger und Versicherten sind (sachliche Zuständigkeit), noch wie sein Bereich (territorial) zu ermitteln ist (Wohn-, Beschäftigungs- ständiger Aufenthaltsort). Art. 87 Abs. 2 GG besagt

---

1) Wickenhagen, S. 87 FN 11, so wohl auch v. Mangoldt-Klein III, Anm. V 3 b zu Art. 87

letztlich nur, daß ein Sozialversicherungsträger dann bundesunmittelbar ist, wenn sein Zuständigkeitsbereich eine gewisse Ausdehnung erfahren hat; er überläßt es dem einfachen Gesetzgeber, den Begriff näher auszufüllen, und zwar in der Weise, daß der einfache Gesetzgeber die Aufgaben festlegt und zugleich den territorialen Bereich regelt. [1] Rechtstechnisch, das muß nochmals klar gesagt werden, handelt es sich insoweit nicht um Auslegung, sondern um Ausfüllung eines Begriffes.

Den territorialen Bereich wird der Gesetzgeber regelmäßig in zweifacher Weise einkreisen. Zum einen muß das Gesetz angeben, für welchen Bereich der Träger errichtet wird oder werden kann. Das ist beispielsweise für die Landesversicherungsanstalten in § 1326 Abs. 1 und 2 RVO, für die Orts- und Landkrankenkassen in § 226 RVO geschehen. Zum anderen muß entschieden werden, wann ein Versicherter in diesem oder jenem Bereich (Bezirk) als versichert gilt. Das betrifft die Frage nach dem Wohn-, Beschäftigungs-, ständigen Aufenthaltsort etc. als Abgrenzungskriterium. [2]

Der einfache Gesetzgeber hat also auch hier freie Hand. Er kann für die eine Gruppe von Sozialversicherungsträger, etwa für die Berufsgenossenschaften, die Zuständigkeit vom Beschäftigungsort der Versicherten, für die Landesversicherungsanstalten vom Wohnort abhängig machen. Er kann die örtliche Zuständigkeit schließlich auch durch kumulative Kriterien regeln,

---

1) Maunz-Dürig, Rdnr. 42 zu Art. 87 GG

2) Vgl. Wickenhagen, S. 87

etwa in der Weise, daß bei einem Sozialversicherungsträger alle Personen versichert sein sollen, die im Bereich x beschäftigt und wohnhaft sind.

Damit ein Zuständigkeitsbereich nachgewiesen werden kann, ist es unabdingbar, daß der Gesetzgeber die örtliche Zuständigkeit regelt, d.h. ein territorialbezogenes Kriterium für die Zugehörigkeit des Versicherten zu einem Träger gesetzlich schafft. Die Schwierigkeiten, die bei der Bestimmung des Zuständigkeitsbereiches einer Betriebskrankenkasse auftreten, beruhen gerade auf diesem Gesichtspunkt: Es fehlt an einem vom Gesetzgeber bewußtermaßen gewählten, territorialbezogenen Abgrenzungsmerkmal. In diesen Fällen muß es statthaft sein, im Wege der Gesetzesauslegung ein entsprechendes Kriterium zu ermitteln, wie im einzelnen noch dargetan wird.

III. Stellungnahme zur territorialen und funktionellen Theorie

Mit der oben getroffenen Feststellung, daß der "Bereich" begriffsnotwendig ein territorialbezogenes Abgrenzungskriterium verlangt, ist keineswegs die Entscheidung zwischen territorialer und funktionaler Auffassung zugunsten der ersteren Theorie gefällt.

Es scheint ein durchgängiges Mißverständnis der Vertreter dieser Theorie zu sein, wenn sie behaupten, ROHWER-KAHLMANN grenze den Zuständigkeitsbereich allein funktionell, d.h. aufgaben- und strukturbezogen ab.

Ob ein Sozialversicherungsträger den Status einer bundes- oder landesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts hat, richte sich, so ROHWER-KAHLMANN, danach, ob er "bestimmungsgemäß", d.h. in erster Linie nach den Vorschriften der RVO sowie nach seiner fachlichen und berufsständischen Struktur, auf das Gebiet eines Landes zugeschnitten ist oder nicht. Auch bei ROHWER-KAHLMANN fehlt es keineswegs an einem territorialen Bezug.

Der Unterschied zwischen beiden Theorien liegt denn auch weniger bei der Frage, ob einerseits auf das Territorium, andererseits auf die Struktur und Aufgaben des Trägers abzustellen ist. Die unterschiedlichen Standpunkte lassen sich eher mit konkreter und abstrakter Betrachtungsweise umschreiben. Die sogenannte territoriale Auffassung bestimmt den Zuständigkeitsbereich individuell, [1] d.h. gesonders für jeden einzelnen Sozialversicherungsträger. Demgegenüber versucht ROHWER-KAHLMANN die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit für jeden Typus einheitlich anhand des Gesetzes zu determinieren, aber eben auch nach territorialen Gesichtspunkten. Seine Fragestellung lautet: Ergibt sich aus den sozialversicherungsrechtlichen Normen (RVO), daß der Typus Landesversicherungsanstalt, Berufsgenossenschaft, Krankenkasse etc. seinem Wesen nach einen übergliedstaatlichen Zuschnitt hat?

So unterstellt er beispielsweise die Landesversicherungsanstalten schlechthin der Länderverwaltung, weil sie regelmäßig für ein Bundesland oder Teile desselben

---

1) Auf den Unterschied zwischen individueller und typusbezogener Bestimmung des Zuständigkeitsbereiches weisen beiläufig auch Maunz-Schraft (J 2 Erl. I, Aa) BVAG 2 B 2 R) hin.

konzipiert sind (§ 1326 Abs. 2 RVO). Daß die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen im Einzelfall über den Stadtstaat Bremen hinausragt, vermag ihre Bundesunmittelbarkeit daher nicht zu begründen.

Der Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG spricht für die sogenannte territoriale Theorie, also für die individuelle Feststellung des Zuständigkeitsbereiches jedes einzelnen Sozialversicherungsträgers: Alle Träger, die in ihrem Betätigungsfeld über die Landesgrenze hinausgreifen, sollen nach dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG dem Bund unterstehen. Unterscheidet man mit Larenz [1] u.a. zwischen dem "Kern" - und "Randbereich" [2] eines Begriffes, so trifft die von der h.L. vertretene territoriale Auffassung sicherlich den "harten Kern", während eine typenmäßige, aufgaben- und strukturbezogene Festlegung des Zuständigkeitsbereiches selbst bei großzügiger Auslegung mit dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG schwerlich in Einklang zu bringen ist.

Die funktionale Theorie geht im wesentlichen von zwei Thesen aus. Zum einen wird behauptet, aus dem einfachen Gesetz (RVO) sei zu entnehmen, ob ein Träger "bestimmungsgemäß" auf das Gebiet eines Landes beschränkt ist; zum anderen sollen - nach dem erklärten Willen des Verfassungsgebers - jene Träger als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden, die (als Typus) bestimmungsmäß Landesinstitutionen seien, auch wenn sie im Einzelfall über das Gebiet eines Bundeslandes hinausragen.

---

1) Larenz, S. 328

2) Auslegungsprobleme treten allgemein im "Randbereich" auf

Beide Thesen stoßen auf Bedenken.

Methodisch richtig dürfte der von ROHWER-KAHLMANN gewählte Ansatz sein, den Zuständigkeitsbereich zunächst anhand des Gesetzes zu ermitteln. Es war bereits oben dargelegt, daß "Zuständigkeitsbereich" ein ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff in dem Sinne ist, daß es dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibt, wie er den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Sozialversicherungsträger (Berufsgenossenschaften, Krankenkassen, Landesversicherungsanstalten etc.) bestimmen will.

Theoretisch bieten sich hier eine Vielzahl gesetzlicher Gestaltungsmöglichkeiten an. So kann beispielsweise vorgeschrieben werden, daß Landesversicherungsanstalten, Ortskrankenkassen oder Berufsgenossenschaften

1. nur für das Gebiet eines Bundeslandes oder Teile desselben oder
2. nur für mehrere Bundesländer gemeinsam oder schließlich
3. für Teile eines Bundeslandes, für ein Bundesland oder mehrere Bundesländer gemeinsam errichtet werden dürfen.

In den Fällen 1. und 2. hätte der einfache Gesetzgeber den Status der Träger bereits mittelbar festgelegt. Die Sozialversicherungsträger wären, gemessen an Art. 87 Abs. 2 GG - als Typus - landes- bzw. bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts, weil ihr Zuständigkeitsbereich vom Gesetzgeber auf das Gebiet eines Landes begrenzt wird, bzw. umgekehrt stets über das Gebiet eines

Landes hinausgehen muß.

In der 3. Variante hätte der Gesetzgeber die Frage nach der Bundes-, oder Landesunmittelbarkeit offen gelassen, es käme dann darauf an, wie die einzelnen Träger realiter konzipiert sind. In diesem Fall kann ein Sozialversicherungsträger nicht mehr als "bestimmungsgemäß" bundes- oder landesunmittelbare Körperschaft angesehen werden, denn eine gesetzliche Festlegung ist gerade nicht erfolgt.

Hinsichtlich der Landesversicherungsanstalten hat der Gesetzgeber die ihm gebotene Chance, über die Abgrenzung des Zuständigkeitsbereiches mittelbar den Status der Landesversicherungsanstalt einheitlich - und in diesem Sinne "bestimmungsgemäß" - festzulegen, nicht genutzt. Die Landesversicherungsanstalten können, das entspricht der 3. Fallvariante im Beispiel, für mehrere Länder (§ 1326 Abs. 2 RVO) oder deren Gebietsteile, aber auch für nur ein Bundesland oder Teile desselben (Abs. 1) geschaffen werden. Nach dem oben Ausgeführten muß daher gem. Art. 87 Abs. 2 GG jede Landesversicherungsanstalt gesondert auf ihren Status hin überprüft werden. Das übersieht ROHWER-KAHLMANN, wenn er trotz der offengebliebenen Entscheidung in § 1326 RVO die Landesversicherungsanstalten als bestimmungsgemäß auf ein Land beschränkte (Landes-)Institutionen ansieht.

Es soll nicht verkannt werden, daß die Absätze 1 und 2 des § 1326 RVO im Verhältnis von Regel und Ausnahme zueinander stehen, wie ihre Wortfassungen "... werden ... errichtet" (Abs. 1) und "... kann ... errichtet werden" (Abs. 2) unschwer erkennen lassen. Das allein

rechtfertigt jedoch nicht die Annahme, die Landesversicherungsanstalten seien "bestimmungsgemäß" auf das Territorium eines Landes fixiert.

Dagegen spricht zunächst die Situation vor Erlaß des Grundgesetzes: Von der Ausnahmeregelung des § 1326 Abs. 2 RVO war nämlich in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht worden. Bereits auf Grund des § 42 Abs. 2 IuAVG, der mit § 1326 Abs. 2 RVO fast wörtlich übereinstimmte, waren allein 8 (von 31) Versicherungsanstalten für mehrere Länder errichtet worden, das entsprach annähernd 25 %.

Zwar galten, wie oben bereits dargelegt, [1] auch diese Landesversicherungsanstalten als Landesinstitutionen; jedoch nicht, weil sie ihrem Wesen und ihrer Struktur nach ("bestimmungsgemäß") Landesinstitutionen waren, sondern weil das Bundesstaatsprinzip - wenn man so will - nur mit erheblichen Abstrichen durchgeführt war. Mit dem Wortlaut des § 1326 Abs. 1 und 2 RVO läßt sich daher entgegen der Auffassung von ROHWER-KAHLMANN nicht belegen, daß die Landesversicherungsanstalten "bestimmungsgemäß" Landesinstitutionen sein sollen.

Aber selbst wenn man dem Regel-Ausnahme-Prinzip des § 1326 RVO den objektiven Willen des einfachen Gesetzgebers entnehmen wollte, a l l e Landesversicherungsanstalten als Landesinstitutionen zu klassifizieren, so bleibt doch fraglich, ob diesem Willen im Hinblick auf Art. 87 Abs. 2 GG rechtliche Relevanz zukommen kann.

---

1) Vgl. S. 16 ff

Denn das setzte voraus, daß auch die Verfassungsgeber der Bestimmung des Art. 87 Abs. 2 GG jene Träger entziehen wollten, die "bestimmungsgemäß" Landeskörperschaften sind, im Einzelfall aber die Landesgrenzen überschreiten.

Eine dahingehende Intention der Mitglieder des Parlamentarischen Rates hat im Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG keinen Niederschlag gefunden und ließe nach der objektiven Theorie eine "einschränkende" Auslegung der Vorschrift ohnehin nicht zu. [1] Denn die geltende Fassung des Art. 87 Abs. 2 GG unterstellt dem Bund jeden Versicherungsträger, dessen Zuständigkeitsbereich die Landesgrenze kreuzt. Vertritt man, wie offensichtlich ROHWER-KAHLMANN [2] u.a., die subjektive Theorie und erklärt den Willen der Verfassungsgeber zum Ziel der Auslegung, so läßt sich die "einschränkende" Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG auch dann nicht begründen.

Der Abgeordnete LAFORET (CSU) [3] wollte die Bundesunmittelbarkeit davon abhängig machen, ob die sozialen Versicherungsträger "bestimmungsgemäß für das ganze Bundesgebiet wirken sollen .... Wenn wir sagen, daß der Gefahrenausgleich oder die Tätigkeit über das Gebiet eines Landes hinausgeht, kommen wir in Konflikt."

---

1) Eine vom Wortlaut nicht mehr gedeckte Auslegung kann nur im Wege der teleologischen Reduktion erzielt werden. Es handelt sich dann aber nicht mehr um "Auslegung", sondern um "Rechtsfortbildung" (Larenz, S..328)

2) DOK 1955, S. 147 ff

3) Hauptausschuß, 2. Lesung vom 12.1.1949; Sten. Prot., S. 446

Der Abgeordnete SCHÄFER formulierte dann erstmalig (unter Widerspruch von LAFORET) die heute mit leichter Abwandlung geltende Fassung ("... deren Zuständigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes hinausgeht" [1]) und fand die Unterstützung von GREVE (SPD), der u.a. ausführte:

"Man müßte hier vielleicht dem Antrag von Herrn Dr. Schäfer folgen, und zwar schon aus rein praktischen Erwägungen. Ich erinnere zum Beispiel an die Seeberufsgenossenschaft, die sich zweifellos über mehrere Länder, aber nicht über das ganze Bundesgebiet erstreckt. Es wäre doch erforderlich, auch auf diesem Gebiet eine bundesunmittelbare Körperschaft zu errichten. Nehmen Sie weiter die Knappschaften.

(RENNER: Die waren immer Reichsanstalten!) - Sicher! Aus diesem Grund ist es nicht möglich, die Ausdehnung auf das gesamte Bundesgebiet zur Voraussetzung zu machen. Wie Herr Kollege Schäfer sagt, muß darauf abgestellt werden, ob der Zuständigkeitsbereich sich über den Rahmen eines Landes hinaus erstreckt. Schon wenn der Bereich über e i n Land hinausgeht, ist es nicht mehr möglich, ein oder zwei Länder allein zuständig sein zu lassen, sondern dann ist es nötig, bundesunmittelbare Körperschaften entstehen zu lassen". [2]

Der Abgeordnete LAFORET [3], von den Ausführungen GREVES offensichtlich überzeugt ("Ich bin mit dem, was hier angeregt worden ist, einverstanden"), machte

---

1) Sten.-Ber. S. 446
2) Sten.-Ber. S. 447
3) Sten.-Ber. S. 447

sich diesen Änderungsvorschlag unter Aufgabe der von ihm früher vertretenen abweichenden Auffassung zu eigen.

Der Verlauf der Beratungen macht deutlich, daß LAFORET mit seiner Vorstellung von der "bestimmungsgemäßen Erstreckung des Gefahrenausgleichs- bzw. Zuständigkeitsbereiches" nicht durchgedrungen ist.

Der historische Werdegang, falls man ihn überhaupt in die Betrachtung mit einbeziehen will, ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß die Verfassungsgeber die Bestimmung des Art. 87 Abs. 2 GG ganz offensichtlich i.S.d. sogenannten territorialen Theorie ausgelegt wissen wollten.

Auch die von ROHWER-KAHLMANN mit herangezogene systematische Auslegung vermag die funktionale Theorie nicht zu stützen. Art. 83 GG nimmt das in Art. 33 GG allgemein formulierte Prinzip länderprimärer Zuständigkeit für den Bereich des Gesetzesvollzuges wieder auf und weist nach dem Regel-Ausnahme-Grundsatz die Vollzugskompetenz den Ländern zu. Einen Vorbehalt zugunsten des Bundes enthält Art. 87 Abs. 2 GG, der übereinstimmend mit ROHWER-KAHLMANN [1] als Ausnahmeregelung zu Art. 83 GG angesehen werden darf. [2] Keine Zustimmung kann dagegen die These finden, "Ausnahmevorschriften seien eng auszulegen", daher müsse der Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG i.S.d. funktionellen Betrachtungsweise einschränkend interpretiert werden.

---

1) DOK 1955, S. 148

2) So auch Maunz-Dürig, Rdnr. 1 zu § 87 GG

Das BAG [1] hat in einer seiner ersten Entscheidungen bereits festgestellt, daß es einen derartigen Grundsatz in dieser allgemeinen Fassung nicht gibt.

Eine weite Auslegung, selbst eine Analogie soll dann zulässig sein, wenn dem Grundsatz von Regel und Ausnahme ein weiteres und ein engeres Prinzip korrespondieren. Das soll insbesondere dann gelten, wenn der Gesetzgeber aus rechtstechnischen Gründen zunächst zu einer umfassenden Regelung greift, um diese dann durch ein System von Ausnahmeregeln wieder einzukreisen. Literatur [2] und Rechtsprechung [3] haben sich diese Einschränkung des Prinzips weitgehend zu eigen gemacht.

Die Wortfassungen der Art. 30, 70 und 83 GG lassen klar erkennen, daß die Verfassungsgeber dem Regelprinzip ein echtes Ausnahmeprinzip gegenübergestellt haben. Das wird besonders deutlich im Rahmen der Gesetzgebung; sie liegt grundsätzlich bei den Ländern, der Bund wird jedoch durch einen umfassenden Katalog von Kompetenzen (Art. 71 ff) zur eigenen Rechtsetzung ermächtigt. [1]

Das gleiche Prinzip läßt sich auch im Rahmen des Gesetzesvollzuges feststellen. Auch hier sind primär die Länder zuständig, doch wird das allgemeine Prinzip durch ein System von Ausnahmen (Art. 84 ff) durchsetzt.

---

1) BAGE 1, 329

2) Larenz, S. 329

3) BGHZ 2, 306; 17, 282

4) Die Vorbehalte des Bundes im Rahmen der Gesetzgebung sind so umfangreich, daß man mit Recht sagen kann, das Schwergewicht der Gesetzgebung liege beim Bund

Daß es sich hier um ein Prinzip von Ausnahmen i.o. aufgezeigten Sinn handelt, wird durch den Nebensatz in Art. 83 GG, "... soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt", noch besonders hervorgehoben. [1] Art. 87 Abs. 2 GG ist als eine von vielen Ausnahmeregelungen innerhalb dieses Systems der Art. 83 ff GG zu werten und kann folgerichtig auch nicht dem Grundsatz restriktiver Auslegung unterworfen werden. Das wird von ROHWER KAHLMANN nicht hinreichend berücksichtigt. Darüberhinaus hätte es eingehender Begründung bedurft, daß die funktionelle Theorie in der Tat eine "engere" Auslegung darstellt. Als eng gilt eine Auslegung, wenn die Bedeutung des Ausdruckes oder Satzes strikt auf den Vorstellungskern beschränkt ist. [2] Das trifft, wie oben bereits dargetan, schon auf die territoriale Betrachtungsweise zu.

ROHWER-KAHLMANN glaubt, die Vorschrift noch enger auslegen zu müssen: Nicht alle diejenigen Sozialversicherungsträger, die auf ein gliedstaatliches Territorium zugeschnitten sind, sondern nur diejenigen, die bestimmungsgemäß diesen Zuschnitt haben, sollen der mittelbaren Bundesverwaltung unterstehen. Der Wortlaut der Vorschrift deckt diese Einschränkung indessen nicht mehr [3]; es handelt sich um einen Fall "teleologischer Reduktion", [4] die wesensmäßige Rechtsfortbildung und nicht mehr Auslegung ist. Ein Bedürfnis nach Einschränkung des Art. 87 Abs. 2 GG besteht indessen nicht. Denn das von ROHWER-KAHLMANN

---

1) Daß den Ausnahmeregelungen ein Prinzip zugrundeliegt, macht es erst möglich, dem Bund Zuständigkeiten kraft Natur der Sache und kraft Sachzusammenhanges zuzuweisen

2) Larenz, S. 328

3) Vgl. oben (S. 94/95)

4) Enneccerus-Nipperdey, S.347 sprechen in diesem Zusammenhang von Restriktion, die jedoch auch hier als Fall der Rechtsfortbildung angesehen wird.

angestrebte Ziel einer größtmöglichen Beteiligung der Länder am Vollzug der Sozialversicherungsgesetze wird im übrigen mit dem kriterium der "Bestimmungsgemäßheit" keineswegs erreicht. So kann gerade der umgekehrte Effekt eintreten, wenn beispielsweise lt. RVO die Sozialversicherungsträger regelmäßig (bestimmungsgemäß) für ein übergliedstaatliches Gebiet zu errichten sind und nur ausnahmsweise auf das Territorium eines Landes beschränkt werden sollen. Dann unterlägen, folgte man ROHWER-KAHLMANN, auch jene Träger der Bundesaufsicht, die im Einzelfall keinen übergliedstaatlichen Charakter haben.

Würde der einfache Gesetzgeber beispielsweise § 1326 Abs. 1 und 2 RVO in der Weise abändern, daß die Landesversicherungsanstalten für mehrere Länder zu errichten wären und nur ausnahmsweise ihr Betätigungsfeld auf ein Land beschränken könnten, so bleiben zwar alle Versicherungsanstalten in ihrem Bestand erhalten. Nach ROHWER-KAHLMANN müßten aber, seine Theorie konsequent durchgeführt, alle 13 Landesversicherungsanstalten bundesunmittelbare körperschaften des öffentlichen Rechts sein (da sie bestimmungsgemäß über das Gebiet eines Landes hinausragten), obwohl sich nur eine der 13 Anstalten realiter nicht auf das Gebiet eines Landes beschränkte. Dagegen hätte eine entsprechende Gesetzesänderung nach der territorialen Theorie keine Auswirkungen auf den Status der Landesversicherungsanstalten, da die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit für jeden Träger individuell bestimmt wird.

Der funktionalen Theorie kann daher aus rechtsdogmatischen Gründen nicht gefolgt werden, mögen die

von ihr gezeitigten praktischen Ergebnisse unter rechtspolitischem Aspekt auch noch so ansprechend sein.

IV. Die Ermittlung des Zuständigkeitsbereiches im Einzelfall

Nachdem oben der "Zuständigkeitsbereich" eines Sozialversicherungsträgers definiert worden ist, soll daran anknüpfend aufgezeigt werden, wie er ermittelt werden kann.

1. Allgemeines

Zunächst gilt es, die "Qualität" der Beziehungen zwischen Träger und Versicherten festzustellen. Das betrifft die Frage nach der sachlichen Zuständigkeit. Sie folgt aus Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, ggfs. Gewohnheitsrecht oder öffentlich-rechtlichem Vertrag. [1)]

Stehen die vom Träger zu erledigenden Aufgaben fest, so muß gesondert geprüft werden, ob die Tätigkeit fiskalischer oder hoheitlicher Natur ist. Erstere bleibt im Rahmen der Zuständigkeitsermittlung unberücksichtigt.

Weiterhin ist zu unterscheiden, ob der Träger die ihm übertragene Tätigkeit in eigener Zuständigkeit wahrnimmt oder ob er sozusagen "fremdmotiviert" handelt; auszuklammern ist jedes Handeln auf Grund eines Amtshilfeersuchens. Eine Erweiterung der Zustädigkeiten tritt dadurch nicht ein. Das gilt auch dann, wenn die Amtshilfe nach Art und Umfang eine gesetzliche Regelung gefunden hat, wie dies beispielsweise

---

1) Denkbar ist die vertragliche Vereinbarung der Träger untereinander betreffend die Gewährung von Leistungen

in Art. 38 EWG-VO Nr. 4 geschehen ist. [1]

Schließlich müssen jene Aufgaben außer Betracht bleiben, die der Träger freiwillig ohne rechtliche Verpflichtung übernommen hat. Anderenfalls könnte er seinerseits durch Übernahme freiwilliger Aufgaben im Nachbarland seinen Zuständigkeitsbereich erweitern und damit selbständig den "Automatismus" des Art. 87 Abs. 2 GG auslösen.

Steht der Aufgabenbereich - die Qualität der Beziehungen zwischen Träger und Versicherten - fest, so schließt sich - quasi als zweite Stufe - die Prüfung an, wo die Aufgaben vom Träger erfüllt bzw. wahrgenommen werden.

Hier liegt das Schwergewicht der Untersuchung. Es geht also um den "Bereich", innerhalb dessen sich die Landesversicherungsanstalt, Betriebskrankenkasse, Berufsgenossenschaft etc. betätigen. Seine Ermittlung kann in zweifacher Weise geschehen. Zum einen kann zunächst anhand der Rechtsnormen (insbesondere der RVO) untersucht werden, ob der Gesetzgeber den territorialen Zuschnitt der Träger (als Typus!) auf das Gebiet eines Bundeslandes oder Teile desselben limitiert hat, bzw. umgekehrt, vorschreibt, daß Landesversicherungsanstalten, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften etc. stets mehrere Bundesländer oder Teile derselben erfassen müssen. Ist dies der Fall, so erübrigt sich eine weitere auf den Sozialversicherungsträger individuell bezogene Untersuchung des Zuständigkeitsbereiches, denn der Träger muß gemäß Art. 87 Abs. 2 GG landes- bzw. im zweiten Fall bundesunmittelbar sein.

---

1) Vgl. unten S. 147 ff

Enthält das Gesetz keine Festlegung des Zuständigkeitsbereiches in dem beschriebenen Sinne, so muß der stets gangbare zweite Weg beschritten werden, den Zuständigkeitsbereich individuell für jeden Träger gesondert eingehender Prüfung zu unterziehen. Das kann häufig anhand der Satzung geschehen, die teilweise kraft gesetzlicher Vorschrift oder aus Gründen der Zweckmäßigkeit den Zuständigkeitsbereich angibt. [1)]

Teilweise lassen sich auch aus dem Gesetz direkte Rückschlüsse auf den Zuständigkeitsbereich der Träger ziehen. § 1326 RVO sowie Anhang 2 (Deutschland) Abschnitte I und II zur VO Nr. 4 seien beispielhaft erwähnt.

Sind die Träger nicht regional strukturiert, wie z.B. die Betriebskrankenkassen, so ist im Wege der Auslegung zu ermitteln, nach welchen Kriterien (Wohn-, Beschäftigungsort etc.) der Gesetzgeber den Zuständigkeitsbereich festlegen wollte.

2. Das Korrektiv der Geringfügigkeit der Grenzüberschreitung

Nicht selten wird sich nach der Prüfung herausstellen, daß der Träger seinen Zuständigkeitsbereich nur unwesentlich über die Landesgrenze hinaus erstreckt, bzw. die in einem anderen Bundesland wahrgenommenen Funktionen so unbedeutend sind, daß sie im Verhältnis zu den übrigen Aufgaben des Trägers nicht ins Gewicht fallen, Konstellationen, die vor allem

---

1) So heißt es beispielsweise in der Satzung der LVA Hannover vom 16.2.1968 Abschnitt A § 1 Abs. 3: "Sie (die LVA) ist Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Träger der gesetzlichen Krankenversicherung für die Gemeinschaftsaufgaben in den Regierungsbezirken Hannover, Hildesheim, Osnabrück, Aurich, Lüneburg und Stade".

bei den Betriebskrankenkassen, aber auch bei den übrigen Sozialversicherungsträgern auftreten können.

Der Bundesarbeitsminister und ihm folgend das Bundesversicherungsamt in Berlin haben geringfügige Grenzüberschreitung für beachtlich gehalten und die Bundesunmittelbarkeit der Träger bejaht, während in der Literatur überwiegend die gegenteilige Auffassung vertreten wird. Wie oben bereits erwähnt, hat sich das BSG der herrschenden Lehre zunächst angeschlossen,[1] tendiert jedoch zunehmend zur uneingeschränkten Anwendung des Art. 87 Abs. 2 GG.[2]

MAUNZ-SCHRAFT[3] als Vertreter der strikt territorialen Auffassung lehnen das Korrektiv der geringfügigen Grenzüberschreitung ab mit der Begründung, der Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG mache eine derartige Einschränkung unmöglich, im übrigen bewege sich die h.L. auf dem Boden der funktionellen Theorie - zwei Argumente, die sich nicht ohne weiteres von der Hand weisen lassen. Richtig daran ist, daß die Einschränkung auch durch eine noch so restriktive Auslegung des Wortlautes nicht erreicht werden kann: Art. 87 Abs. 2 GG verlangt unabdingbar die Bundesunmittelbarkeit der Sozialversicherungsträger bei grenzüberschreitendem Zuständigkeitsbereich, einerlei, wie weit der Träger in das andere Bundesland hineinragt.

a) Auslegungsmethodische Begründung des Geringfügigkeitsvorbehaltes

Dennoch erscheint eine Einschränkung der Vorschrift

---

1) BSGE 1, 17 ff (32/33)

2) BSG, BKK 1966, S. 223)

3) MAUNZ-SCHRAFT J. 2, Erl. I., Aufsichtsrecht A, Bundesrecht a) BVAG § 2 Bl. 3 und Rückseite

geboten, um untragbare Zustände zu verhindern, wie sie bei den Betriebskrankenkassen, aber auch bei anderen Trägern leicht auftreten können, wenn der Zuständigkeitsbereich das Nachbarland im wesentlichen nur "tangiert". [1] Auslegungsmethodisch kann dieses im Wege der sogenannten "teleologischen Reduktion" erreicht werden. Sie ist das Pendant zur Analogie, weil sie auf dem Grundsatz, "Ungleiches ungleich" zu behandeln, basiert.

Aus der Stellung des Art. 87 Abs. 2 GG im Gefüge des bundeseigenen Gesetzesvollzuges - als Ausnahmeregelung zu Art. 83, 84 Abs. 1 GG - kann entnommen werden, daß der Bund da selbst verwalten soll (und muß), wo sonst ein Land in ein anderes hineinregiert. Die Möglichkeit des "Hineinregierens" eröffnet sich jedoch erst durch den übergliedstaatlichen Zuschnitt der Träger, so daß auch nur für diesen Fall die Bundesverwaltung erforderlich wird.

In der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik liegt es andererseits begründet, daß sich die Länder in der Ausübung ihrer gliedstaatlichen Gewalt in vielen Bereichen gegenseitig beeinträchtigen, daß dieses Hineinregieren jedoch hingenommen werden muß, sofern es unumgänglich ist und den Rahmen des "Erträglichen" nicht übersteigt. Derartige Eingriffe eines Landes in die Sphäre eines anderen reichen vom Wasserrecht über das Finanzrecht bis hin zum Polizeirecht. [2]

Das, was als unausweichliche Folge des föderalistischen Prinzips für das Verhältnis der Länder untereinander

---

1) Vgl. oben S. 71 den dort aufgezeigten Extremfall

2) Man denke etwa an das Verfolgungsrecht der Polizei

schlechthin gilt, muß auch für den Bereich der Sozialversicherung gelten. Unwesentliche Beeinträchtigungen müssen die Länder hinnehmen. Im Lichte dieser Erkenntnis muß auch Art. 87 Abs. 2 GG gesehen werden. Geringfügiges Hineinregieren in ein anderes Land löst die Rechtsfolge der Bundesunmittelbarkeit nicht aus.

Die Ausklammerung unbedeutender "Eingriffe" aus der Vorschrift des Art. 87 Abs. 2 GG findet auch in den Motiven einen gewissen Anhaltspunkt.

Bezeichnend ist, daß GREVE bei den Beratungen zu Art. 116 HCH-Entwurf die Seeberufsgenossenschaft herausgriff, um die Bundesunmittelbarkeit für jene Sozialversicherungsträger zu fordern, die sich über das Gebiet auch nur eines Bundeslandes hinaus erstrecken. Er wählte damit einen Träger, der die ihm übertragenen Aufgaben in den verschiedenen Ländern "massiert" wahrnimmt. Die Seeberufsgenossenschaft und die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen, um nur einige Beispiele zu nennen, lassen sich, bezogen auf das Maß des "Hineinregierens", in keiner Weise mit einer Betriebskrankenkasse vergleichen, deren Mitglieder nur zu einem unwesentlichen Teil im Nachbarland ihrer Beschäftigung nachgehen. Das Gebot, Ungleiches ungleich zu behandeln, führt daher im konkreten Fall zu einer Einengung des Art. 87 Abs. 2 GG im Wege der "teleologischen Reduktion".

Entgegen MAUNZ-SCHRAFT ist damit der Weg für die funktionelle Theorie keineswegs gebannt. Die Absage an diese Auffassung beruht u.a. gerade darauf, daß ROHWER-KAHLMANN Ungleiches gleich behandeln will,

wenn er beispielsweise die LVA Oldenburg-Bremen dem Land Niedersachsen zuordnet, andererseits die Seeberufsgenossenschaft als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts charakterisiert, obwohl beide Träger in gleichem Maße die Souveränität der betreffenden Bundesländer antasten.

b) Geringfugigkeit als territorial- oder aufgabenbezogene Einschränkung

Hält man grundsätzlich eine Einengung des Art. 87 Abs. 2 GG unter dem Gesichtspunkt der "Geringfügigkeit" für notwendig und begründet, so stellt sich die weitere Frage, ob die Geringfügigkeit territorial auf die Erstreckung des Zuständigkeitsbereiches oder aber auf die Aufgaben zu beziehen ist.

Im ersteren Sinne haben sich das BSG [1] und der wohl überwiegende Teil der Lehre [2] ausgesprochen, während eine Mindermeinung [3] das Korrektiv auf die Funktionen des Trägers bezieht.

Sieht man das geringe Maß des Einwirkens auf das andere Bundesland als Grund für die Einengung des Art. 87 Abs. 2 GG an, so kann es auf die Geringfügigkeit der teritorialen Erstreckung entscheidend nicht ankommen. Ein Land wird - um bei den Betriebskrankenkassen zu bleiben - gleichermaßen an der vollen Entfaltung seiner gliedstaatlichen Gewalt gehindert,

---

1) BSGE 1, 17 ff (33), BSG, BKK 1966, S. 223, BSG NJW 1962, S. 223; offensichtlich läßt das BSG die Ausstrahlungstheorie mit einfließen, vgl. i. diesem Zusammenhang auch die Formulierung des LSG Hbg., Breithaupt 1962, S. 668

2) Friede I, S. 34; v. Mangoldt-Klein II, Anm. V, 3 c zu Art. 87; Schieren, S. 64

3) Brackmann, S. 190 d I, ähnlich wohl auch Friede II, S. 223/224

einerlei, ob die 10 oder 20 Personen umfassende Zweigstelle 3, 10 oder 100 km von der Grenze zum "Stamm"-Bundesland entfernt liegt. Allein ausschlaggebend ist der Umfang der Funktionen, die der Träger in dem betreffenden Bundesland wahrnimmt, denn in gleichem Maße, wie der Sozialversicherungsträger seine Betätigung in dem Drittbundesland erweitert, wird dieses an der Wahrnehmung gleicher Aufgaben gehindert.

aa) Absolute und relative Geringfügigkeit

Zwei weitere Fragen schließen sich zwangsläufig an. Kommt es für die Feststellung der Geringfügigkeit darauf an, welchen Umfang die "exterritorial" ausgeübten Funktionen a b s o l u t haben, oder müssen diese in Relation zu der Gesamttätigkeit des Trägers gesetzt werden?

BRACKMANN [1] hat sich im letzteren Sinne geäußert, und auch die h.L. scheint zu einer Relativierung zu neigen, wenn sie beispielsweise bei den Betriebskrankenkassen die Zahl der im Nachbarland Beschäftigten ins Verhältnis zur Gesamtbelegschaft setzt. [2] Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Auch hier beantwortet sich die Frage unter dem Gesichtspunkt des geringfügigen Einwirkens auf das Drittland. Für dieses wird der Eingriff nicht dadurch weniger gravierend, daß in dem einen Fall die auf seinem Territorium

1) Brackmann, S. 190 d I
2) Vgl. Friede II, Sp. 224

beschäftigten 1000 Arbeitnehmer 50 %, in dem anderen Fall nur 2 % der gesamten Belegschaft ausmachen.

Die Ermittlung der Geringfügigkeit nach absoluten Maßstäben schließt andererseits nicht aus, daß für die verschiedenen Versicherungszweige unterschiedliche Größenordnungen gelten. Für ein Bundesland stellt es beispielsweise auf dem Gebiet der Arbeiterrentenversicherung keinen gravierenden Eingriff dar, wenn etwa fünf- bis zehntausend "seiner" Arbeiter bei der Versicherungsanstalt im Nachbarland versichert werden. Die dem Land verbleibende Betreuung von teilweise mehreren Millionen Arbeitnehmern läßt den "Eingriff" nicht ins Gewicht fallen, während die gleiche Zahl von Arbeitnehmern bei den Betriebskrankenkassen weit über das Maß einer geringfügigen Beeinträchtigung (speziell in dem Bereich der betrieblichen Versicherung) hinausgehen.

bb) Quantitative und qualitative Geringfügigkeit

Eine weitere Frage bleibt zu klären. Kann von einer geringfügigen Einwirkung auch dann gesprochen werden, wenn die vom Träger in einem anderen Lande wahrgenommenen Funktionen zwar quantitativ umfangreich, qualitativ aber unbedeutend sind?

Ein Sozialversicherungsträger unterhält beispielsweise in dem angrenzenden Bundesland Zahlstellen. Diese Tätigkeit ist, bezogen auf die dem Sozialversicherungsträger obliegenden übrigen Aufgaben, ein qualitativ unwesentlicher Vorgang, der das Nachbarland kaum tangiert und daher wegen der Geringfügigkeit

des Eingriffs ebenfalls die Bundesunmittelbarkeit des Trägers nicht auslöst.

cc) Geringfügigkeit der Zeitdauer der Beeinträchtigung

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß eine kurzfristige, nicht auf Dauer angelegte Betätigung eines Sozialversicherungsträgers in einem Bundesland wegen zeitlicher Geringfügigkeit im Rahmen des Art. 87 Abs. 2 GG unberücksichtigt bleibt. [1)]

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Gemäß Art. 87 Abs. 2 GG wird ein Sozialversicherungsträger dann nicht zur bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts, wenn die Funktionen, die der Träger in einem anderen Bundesland wahrnimmt, quantitativ und/oder qualitativ geringfügig sind und/oder die Einwirkung nur von kurzer Dauer ist.

Die Geringfügigkeit ist absolut zu ermitteln.

3. Der Zuständigkeitsbereich der Landesversicherungsanstalten

Im folgenden sollen speziell die Landesversicherungsanstalten auf ihren Zuständigkeitsbereich hin untersucht werden. Die Reichsversicherungsordnung enthält sowohl Bestimmungen über die sachliche als auch örtliche Zuständigkeit.

---

1) Weber, Hans-G. I, S. 419 unter Bezugnahme auf die Ausstrahlungstheorie; Wickenhagen, S. 93/94, ebenfalls i.V.m. einer Beschäftigung i. Ausland, vgl. auch Verlautbarung des BMA v. 16.12.1959 (BABl. 1960/S. 7)

a) Aufgaben der Landesversicherungsanstalten

In § 1226, der ersten Vorschrift im Vierten Buch der RVO, sind die Aufgaben niedergelegt, deren Erfüllung zum typischen Betätigungsfeld der Landesversicherungsanstalten gehört. Dazu rechnen:

1. Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten,

2. die Gewährung von Renten an Versicherte wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit sowie Altersruhegeld,

3. die Gewährung von Renten an Hinterbliebene,

4. die Förderung von Maßnahmen zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse in der versicherten Bevölkerung.

In § 1235 sind die sogenannten "Regelleistungen" aufgeführt, die neben den oben unter 1-3 aufgeführten Aufgaben auch die Beitragserstattungen und die Zahlung von Beiträgen für die Krankenversicherung der Rentner mitumfassen. Den Regelleistungen werden die sogenannten "zusätzlichen Leistungen", gesetzlich in den §§ 1305 ff RVO fixiert, gegenübergestellt.

Neben die Leistungsgewährung tritt eine Reihe weiterer Aufgaben, die sich mit der technischen Abwicklung

der Leistungsansprüche sowie der Selbstfinanzierung der Träger befassen, wie z.B. die Feststellung der Leistung (§ 1613 RVO) und die Überwachung des Beitragseinzuges (§ 1426 RVO).

b) Der territoriale Bereich

Für die Ermittlung des Zuständigkeitsbereiches kommt es entscheidend darauf an, wo der Träger seine Aufgaben erfüllt.

Das Gesetz hat das Betätigungsfeld der Landesversicherungsanstalten nach "Bezirken" [1] abgesteckt, die entsprechend dem Willen der Landesregierungen für das Gebiet eines Landes, Teile desselben, aber auch für mehrere Bundesländer oder deren Teilgebiete errichtet werden können (§ 1326 Abs. 1 und Abs. 2 RVO). Damit zählen die Landesversicherungsanstalten zu den sogenannten regionalstrukturierten Trägern.

Wie oben bereits dargetan, wird durch § 1326 I, II RVO der Status der Landesversicherungsanstalten, sei es als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts, nicht präjudiziert, da die Vorschrift sowohl Träger mit übergliedstaatlichem Zuschnitt als auch mit einem auf das Bundesland beschränktem Territorium zuläßt. Es kommt also auf die individuelle Gebietserstreckung an.

---

1) Der Zuständigkeitsbereich der LVAen sind (i. wesentl.) die "Bezirke". Die Begriffe sind jedoch nicht identisch. Der Bezirk ist diejenige territoriale Einheit, die - für die LVAen - den "offenen" Begriff "Zuständigkeitsbereich" ausfüllen

In faktischer Hinsicht umfaßt nur die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen einen grenzüberschreitenden Bezirk, während alle anderen Landesversicherungsanstalten ausweislich ihrer Satzungen (§ 1338 RVO) auf Landesebene bzw. für noch kleinere Territorien errichtet wurden.

Damit ist allerdings die Landesunmittelbarkeit der Träger - mit der oben erwähnten Einschränkung - noch keineswegs festgestellt. Insoweit bedarf es des weiteren Nachweises, daß der Gesetzgeber die Zuordnung der Aufgaben bezirksbezogen vorgenommen hat, d.h., daß "Zuständigkeitsbereich" und Bezirk einer Landesversicherungsanstalt letztlich identisch sind.

aa) Kreis der Versicherten

Die Landesversicherungsanstalt umfaßt gem. § 1329 RVO alle in ihrem Bezirk Beschäftigten, die nicht in Sonderanstalten [1] ihrer Versicherungspflicht nachkommen. Zuordnungskriterium ist nicht der Wohn-, sonder Beschäftigungsort, der im § 153 RVO definiert und in den folgenden Paragraphen (154-156) teilweise fingiert wird, so z.B. für den Fall, daß der Versicherte außerhalb fester Betriebsstätten tätig ist. Das "Versicherungsband" besteht also zu allen Versicherungspflichtigen, die ihren Beschäftigungsort im Bereich der LVA haben.

---

1) Das sind die Bundesbahnversicherungsanstalt (§ 26 Abs. 2 Bundesbahn G v. 13.12.1951 - BGBl. I S. 955) und die Seekasse (§§ 1360 ff RVO)

Weitere territorial bezogene Zuständigkeitskriterien hat der Gesetzgeber für die einzelnen vom Träger wahrzunehmenden Aufgaben vorgesehen.

bb) Territoriale Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung

Stark verallgemeinert, sind es im wesentlichen zwei große Komplexe, die eine ortsbezogene Zuständigkeitsregelung erfahren haben: das Beitragseinzugsverfahren sowie die Feststellung und Gewährung von Leistungen.

(a) Beitragsverfahren

Der Einzug der Beiträge obliegt nicht den Landesversicherungsanstalten, sondern den Krankenversicherungsträgern, die die Beiträge zusammen mit dem Betrag für die Krankenkasse einziehen. Insoweit werden die Kassen als "Einzugsstellen" (§ 1399 Abs. 1 RVO) tätig. Die Beiträge sind vom Arbeitgeber an die Kasse abzuführen, die für die Erhebung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung zuständig ist. Es handelt sich also um eine mittelbare Zuständigkeitsregelung.

Die Krankenkassen ihrerseits werden für örtliche Bezirke errichtet (§ 226 Abs. 1 RVO). Die Zugehörigkeit zur Kasse ist abhängig vom Erwerbszweig [1)]

---

1) Ausschlaggebend für die Landkrankenkasse

und Beschäftigungsort (§ 234 RVO), so daß die Abführung der Beiträge durch die Krankenkassen an die zuständige Landesversicherungsanstalt (mittelbar) davon abhängt, ob der Versicherte im Bezirk der Landesversicherungsanstalt seinen Beschäftigungsort hat. [1)]

Für Personen, die renten- aber nicht krankenversicherungspflichtig sind, muß der Beitrag an diejenige Krankenkasse abgeführt werden, die ohne Rücksicht auf die Mitgliedschaft bei einer Ersatzkasse zuständig wäre (§ 1399 Abs. 2 S. 2 RVO). Es gilt das oben Ausgeführte entsprechend. Der Beitragseinzug orientiert sich also auch insoweit - indirekt - am Bezirk des Rentenversicherungsträgers.

Die freiwillige und Höherversicherung in der Arbeiterrentenversicherung erfolgt durch Beitragsmarken, [2)] die von der Deutschen Bundespost verkauft werden. Der Erlös wird an den Träger abgeführt, in dessen Bezirk die Verkaufsstätte der Post liegt (§ 1410 Abs. 2 S. 2 RVO). Hier hat der Gesetzgeber also nicht den Beschäftigungsort, sondern die Verkaufsstätte als entscheidendes Abgrenzungskriterium angesehen, dieses jedoch auch wiederum auf den Bezirk der Landesversicherungsanstalt bezogen.

Jede Landesversicherungsanstalt überwacht für ihren Bezirk den Beitragseinzug.

---

1) Zum Bezirk einer Landesversicherungsanstalt gehören regelmäßig mehrere Orts- und Landkrankenkassen, ohne daß der Bezirk einer Krankenkasse den Bezirk einer LVA schneidet. Das läßt sich aus § 226 RVO herleiten

2) Die Aufzählung ist nicht erschöpfend. Die Beitragsmarken werden beispielsweise auch von versicherungspflichtigen Selbständigen (§ 1227 Abs. 1 Nr. 4 RVO) verwendet

(b) Feststellung der Leistung

Innerhalb des Verfahrens über die Feststellung der vom Versicherungsträger zu erbringenden Leistungen ist die LVA zuständig für den Bezirk des Versicherungsamtes, das zur Entgegennahme des Antrages zuständig war (§ 1630 RVO).

Die örtliche Zuständigkeit folgt also der Zuständigkeit des Versicherungsamtes, dessen örtlicher Tätigkeitsbereich in §§ 1614, 1572 Abs. 2 - 5 RVO ausführlich geregelt ist. In erster Linie entscheidet der Wohnsitz, in Ermangelung dessen der Aufenthaltsort oder Beschäftigungsort des Versicherten über die Zuständigkeit des Versicherungsamtes. Auch hier wird die Zuständigkeit der LVAen nur mittelbar festgelegt. Da der Wohnort, wenn er im Bezirk eines Versicherungsamtes liegt, zugleich auch in dem Bezirk einer Landesversicherungsanstalt gelegen ist, handelt es sich ebenfalls um eine bezirksbezogene Aufgabenzuweisung.

Das gleiche Prinzip hat der Gesetzgeber im Rahmen der Feststellung von Witwen- und Waisenrenten angewandt (§ 1572 Abs. 3 RVO). Auch hier kommt es auf den Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort der Witwe (Witwer) an. Sind diese nicht vorhanden, entscheidet der Wohn- bzw. Aufenthaltsort der jüngsten Waise (§ 1572 Abs. 3 S. 2 RVO).

c) Rehabilitationsmaßnahmen

Eine gewisse Sonderstellung unter den Regelleistungen

(§ 1235 RVO) nehmen die Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit (§§ 1236 ff RVO) ein. Sie erstrecken sich nicht nur auf die Gewährung von Heilbehandlungen, sondern erfassen auch die Berufsförderung und gegebenenfalls die soziale Betreuung der Versicherten (§ 1237 RVO).

Es liegt im Wesen dieser Maßnahmen, daß sie tunlichst auf "höherer Ebene" ergriffen werden. Das erfordert eine möglichst enge Zusammenarbeit aller Sozialversicherungsträger auf dem Sektor der Rehabilitation. § 1244 RVO trägt diesem Gesichtspunkt Rechnung, wenn er das gemeinsame Vorgehen bei der Errichtung oder Erweiterung von Gebäuden und Einrichtungen, die zur Durchführung von Heilbehandlungen dienen sowie bei der kapazitären Ausnutzung der Rehabilitationsstätten vorschreibt.

In § 1244 Abs. 2 S. 2 und 3 RVO wird der Zielsetzung entsprechend, die Bildung von Arbeitsgemeinschaften und die Regelung der Rehabilitationsmaßnahmen durch vertragliche Vereinbarungen der Sozialversicherungsträger untereinander anempfohlen.

In diesem Zusammenhang sind die "Richtlinien der Rentenversicherungsträger über die Zuständigkeit für die Gewährung von Regelleistungen nach den §§ 1236 ff RVO - §§ 13 ff AVG - §§ 35 ff RKnG sowie zusätzlichen Leistungen nach den §§ 1305 ff RVO - §§ 84 ff AVG - 97 RKnG vom 14. Mai 1962" [1] bedeutsam.

---

1) Amtliche Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz Heft Nr. 1/2 54. Jahrgang 1963, S. 18-24

Gem. Art. 1 § 1 der Richtlinien entscheidet über die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalten für die Durchführung von Gesundheitsmaßnahmen aller Art der Wohnort der Versicherten (Angehörigen) [1] im Zeitpunkt der Antragstellung. Sollte es daran fehlen, ist die Zuständigkeit davon abhängig, in welchem Bezirk der Aufenthaltsort des Versicherten liegt.

Sind Wohn- und Aufenthaltsort einerseits und Beschäftigungsort andererseits nicht im Bezirk der gleichen Landesversicherungsanstalt gelegen, so richtet sich die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalt nach letzterem (Art. 1 § 4 Richtlinien) [2].

Art. 1 § 3 Richtlinien regelt schließlich die Zuständigkeit bei Wohnortwechsel: Nach der Bewilligung der Leistung beeinflußt eine Wohnortveränderung die Zuständigkeit nicht (Abs. 1). Dagegen hat die zunächst angegangene Landesversicherungsanstalt die Bearbeitung des Antrages an die nunmehr zuständige Landesversicherungsanstalt abzugeben, wenn der Wohnort zwischen Antragsstellung und Bewilligung verändert wird, es sei denn, die Landesversicherungsanstalt erlangt erst nach Erlaß ihres Bescheides davon Kenntnis.

---

1) "Wohnen bedeutet hier ein rein tatsächliches, länger dauerndes, nicht zufälliges Verweilen an einem Orte." Anmerkungen zu Art. 1 § 1 und § 3 in Amtl. Mitteilungen LVA Rheinprovinz 1963, S. 22

2) Diese Regelung gilt nicht f. Tuberkulosekranke. Hier richtet sich die Zuständigkeit (m. Rücks. auf Abschnitt B des Bundessozialhilfegesetzes) ausschl. n. d. Wohn- bzw. Aufenthaltsort.

Eine wesentliche Abweichung von den allgemeinen Zuständigkeitsgrundsätzen gilt gem. Art. 1 § 5 Richtlinien für Empfänger von Rente wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie Empfänger von Hinterbliebenenrente (§ 1268 Abs. 2 Nr. 2 RVO). Sie müssen sich mit Ihrem Antrag auf Gewährung von Gesundheitsmaßnahmen an die Versicherungsanstalt wenden, die ihre Rente festgesetzt hat. Das gilt auch dann, wenn der Empfänger der Rente in dem Bezirk einer anderen Versicherungsanstalt beschäftigt ist (Abs. 1).

Entsprechend ist zu verfahren, wenn der Betroffene die Rente erst beantragt hat. Auch hier richtet sich die Zuständigkeit für die Antragstellung auf Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente, unabhängig davon, ob der Antragsteller im Bezirk einer anderen LVA wohnt oder nicht.

(d) Beitragserstattungen

Die Beitragserstattung gehört gem. § 1235 Nr. 4 RVO zu den Regelleistungen der Landesversicherungsanstalten und wird daher hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage grundsätzlich nach § 1630 i.V.m. §§ 1614, 1572 Abs. 2 bis 5 RVO behandelt. Sie kommt in Betracht, wenn für den Rückfordernden die Versicherungspflicht in allen Zweigen entfällt, weil er eine versicherungspflichtige Tätigkeit nicht mehr wahrnimmt und ihm auch die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung abgeschnitten ist. [1)]

1) Vgl. i.e. § 1303 RVO

Die Beitragserstattung erfolgt weiterhin im Falle des § 1425 Abs. 1 Nr. RVO i.V.m. § 1224 RVO, wenn Beiträge zu Unrecht entrichtet worden sind und dies beanstandet wurde.

Die Zuständigkeit für die Rückerstattung hat in den "Richtlinien des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger für die Rückzahlung und Berichtigung (Umbuchung) der von den Einzugsstellen im Lohnabzugsverfahren zur Rentenversicherung erhobenen Pflichtbeiträge vom 14.4.1958" [1] seinen Niederschlag gefunden. Danach sind die Krankenkassen als Einzugsstellen zur Erstattung berufen, soweit der Versicherte nicht durch Beitragsmarken seinen Leistungsverpflichtungen nachgekommen ist bzw. die Kasse die von ihr vereinbahrten Gelder zur Rentenversicherung bereits mit dem Träger abgerechnet hat. In den beiden letzten Fällen hat die Erstattung durch die Landesversicherungsanstalt zu erfolgen.

c) Rechtliche Würdigung und Zusammenfassung

Die Analyse der von den Landesversicherungsanstalten wahrgenommenen Aufgaben und ihre territorialbezogenen Zuständigkeitsregelungen haben deutlich werden lassen, daß der "Bezirk" im wesentlichen den Zuständigkeitsbereich der LVA ausmacht, mithin die Erstreckung des Bezirkes zum Indikator für die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit des Trägers i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG wird.

Der Gesetzgeber hat den Beschäftigungsort der Versicherten zum Bezugspunkt für die Zuordnung der

1) Abgedruckt in DOK 1958, S. 291

Versicherten (bzw. Aufgaben) zum Bezirk gewählt, allerdings nicht durchgängig. Gelegentlich wird auch an den Wohn- und Aufenthaltsort angeknüpft.

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber nicht nur bei der Abgrenzung des Zuständigkeitsbereiches der einzelnen Sozialversicherungsträger freie Hand hat, sondern es weitgehend auch seinem Ermessen überlassen bleibt, ob er den Beschäftigungs-, Wohn- oder Aufenthaltsort - oder andere territorial bezogene Kriterien - darüber entscheiden läßt, wann ein Versicherter bei dieser oder jener Landesversicherungsanstalt als versichert gilt bzw. zum Empfang der Regel- und zusätzlichen Leistungen berechtigt ist.

So hat das Gesetz beispielsweise die Versicherteneigenschaft vom Beschäftigungsort, die Berechtigung zum Empfang von Regelleistungen dagegen (allerdings mit Ausnahmen) vom Wohn- bzw. Aufenthaltsort abhängig gemacht, eine Disposition, die sich zwangsläufig anbot, da beispielsweise die Antragsteller von Waisen- und Witwenrente nicht notwendig in einem Beschäftigungsverhältnis stehen müssen,mithin das Kriterium des Beschäftigungsortes hier häufig ins Leere stoßen würde.

Daß der Gesetzgeber in dem einen Fall den Beschäftigungsort, im anderen Fall den Wohnsitz zum Abgrenzungsmerkmal erheben kann, ohne dadurch den Zuständigkeitsbereich (Bezirk) zu erweitern, war oben bereits dargetan. So muß der Personenkreis der Versicherten

und der Empfänger von Regelleistungen keineswegs identisch sein. Hatte ein Versicherter beispielsweise seinen Beschäftigungsort im Bezirk der Landesversicherungsanstalt A, seinen Wohnsitz im Bezirk der Landesversicherungsanstalt B, so ist für die Gewährung von Hinterbliebenenrente die LVA B zuständig, obwohl der Versicherte bei der Landesversicherungsanstalt A versichert war.

Eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches könnte nur dann eintreten, wenn einer Landesversicherungsanstalt Versicherte einverleibt werden, die nach dem Beschäftigungs- oder Wohnortprinzip dort ihrer Versicherungspflicht eigentlich nicht nachzukommen hätten.

§ 1529 Abs. 1 S. 2 und 3 RVO normieren derartige Fälle. Abweichend von der beschäftigungsort-orientierten Zuständigkeitsregelung können Versicherte bei einer anderen LVA versichert werden, wenn dort der Sitz des Betriebes liegt. Die Übernahme der Versicherten ist nur mit Zustimmung beider Landesversicherungsanstalten möglich. Im Ergebnis kann dies zur Folge haben, daß eine Landesversicherungsanstalt im Bezirk eines anderen Trägers - und damit unter Umständen auf nachbarstaatlichem Territorium - Zuständigkeiten wahrnimmt.

Diese Fallkonstellation bewirkt jedoch nicht notwendig die Bundesunmittelbarkeit der übernehmenden Versicherungsanstalt. Das Zustimmungserfordernis läßt den Charakter der Übernahme von Versicherten als eine freiwillige, d.h. vom Gesetz nicht zwingend angeordnete Handlung, deutlich hervortreten.

Oben war dargetan, daß freiwillige Aufgaben, insbesondere die freiwillige Begründung von neuen Zuständigkeiten durch die Träger selbst, Veränderungen im Status ausschließen, da anderenfalls die Landesversicherungsanstalten u.U. über § 1329 Abs. 1 S. 2 RVO die Bundes- oder Landesunmittelbarkeit selbständig beeinflussen könnten. [1] Schwierigkeiten treten dagegen im Falle des § 1329 Abs. 1 S. 3 RVO auf: Dem Übernahmeverlangen nach Satz 2 muß entsprochen werden, wenn für den Betrieb eine Betriebskrankenkasse errichtet worden ist. Dadurch scheint eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches über den satzungsmäßig festgelegten Bezirk und damit auch über die Grenze des Bundeslandes hinaus nicht ausgeschlossen zu sein, denn bei der übernehmenden Landesversicherungsanstalt sind u.U. Personen versichert, die ihren Beschäftigungsort im Nachbar-Bundesland haben.

Eine Analyse der Gesetzessystematik zeigt indessen, daß Verschiebungen im Zuständigkeitsbereich, die die Bundesunmittelbarkeit der einen oder anderen Landesversicherungsanstalt zur Folge haben könnten, nicht auftreten.

Rechtstechnisch hat der Gesetzgeber nichts anderes getan, als den Zuständigkeitsbereich nach mehreren territorialbezogenen Kriterien (kumulativ) zu determinieren, eine Verfahrensweise, die, wie bereits dargetan, durchaus dem gesetzgeberischen Ermessen unterliegt.

---

1) Aus dem gleichen Grunde muß die Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches abgelehnt werden, wenn LVAen in anderen Bundesländern Rehabilitationsstätten einrichten, da anderenfalls - bedingt durch die freie Standortwahl seitens der Träger - der Zuständigkeitsbereich der Disposition der LVAen selbst unterläge.
Darüberhinaus scheiterte eine Expansion des Einzugsbereiches (mit den Folgen aus Art. 87 Abs. 2 GG) auch unter dem Aspekt der Geringfügigkeit der Beeinträchtigung - vorausgesetzt, man rechnet die Rehabilitationszentren nicht zum Fiskalbereich der LVAen

Letztlich wird für Mitglieder einer Betriebskrankenkasse das Zuordnungskriterium des "Beschäftigungsortes" durch das Merkmal des "Betriebssitzes" substituiert. Da die Versichertenеigenschaft aber auch hier davon abhängig ist, ob der Betriebssitz im B e z i r k der LVA liegt, ergibt sich keine Erweiterung des örtlichen Kompetenzbereiches.

Nur beiläufig sei erwähnt, daß die Zahl der nach § 1329 S. 3 RVO übernommenen Mitglieder gegenüber dem übrigen Versichertenstamm kaum ins Gewicht fällt, so daß - als zusätzliches Moment - ein Statuswechsel wegen der Geringfügigkeit des Eingriffes nicht möglich wäre.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Landesversicherungsanstalten - mit Ausnahme der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen - landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, da sich ihre Bezirke auf das Gebiet eines Bundeslandes oder Teile desselben beschränken.

E. Statuswechsel auf Grund der EWG-VOen Nr. 3 und 4

Die Untersuchung hat sich bisher darauf beschränkt, die Zuständigkeitsregelungen nach innerstaatlichem Recht darzustellen und zu analysieren. Im folgenden soll der Blick auf die ewg-rechtlichen Sozialversicherungsvorschriften gerichtet werden, um sie auf ihre Relevanz für eine eventuelle Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches zu prüfen.

I. Darstellung der Neuregelung nach den EWG-VOen Nr. 3 und 4

Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der EWG-Arbeitnehmer übernimmt die EWG-VO Nr. 3, betreffend die sogenannten Wanderarbeitnehmer.

Gem. Art. 51 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957[1] beschließt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit notwendigen Maßnahmen.

Dazu gehört es (Art. 51 lit.a EWG-Vertrag) sicherzustellen,

1. daß die nach innerstaatlichem Recht zu berücksichtigenden Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruches sowie für die Berechtigung der Leistung zusammengerechnet werden,

2. daß die Leistungen an die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnenden Personen erbracht werden.

Die EWG-VO Nr. 3 und die dazu ergangene Durchführungsverordnung Nr. 4 [2] sind in Erfüllung dieser gesetzlich fixierten Zielsetzung ergangen.

---

1) BGBl. II, S. 766 ff(808)

2) Vom 25.9.1958 (ABl.Eur.Gem. Nr. 30 S. 561 ff vom 16.12.1958 = BGBl. 1959 II, S. 473 ff = BABl. 1959, S. 265 ff)

1) Materiell-rechtliche Regelung

Die EWG-VO Nr. 3 will die Benachteiligung der Wanderarbeitnehmer durch die im EWG-Raum bestehenden unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme beseitigen, ohne selbst ein einheitliches System sozialer Sicherheit für den Gemeinsamen Markt zu schaffen.

Dennoch kann - etwas überpointiert - davon gesprochen werden, daß für den EWG-Bereich quasi eine europäische Gesamtrente (für die Arbeiterrentenversicherung) eingeführt wurde, an der finanziell diejenigen Mitgliedstaaten anteilig partizipieren, zu deren Sozialversicherungssystem der Arbeitnehmer Beiträge geleistet hat.

Die Grundlage dafür schafft Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 3, der den Mitgliedstaaten vorschreibt, für die Zulassung eines Arbeitnehmers zur Pflichtversicherung, freiwilligen oder Weiterversicherung alle nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaates zurückgelegten Versicherungszeiten so zu behandeln, als seien sie im Inland zurückgelegt worden.

Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1 EWG-VO Nr. 3 formulieren das gleiche Prinzip für den Bereich der Invaliden- und Altersversicherung in leicht abgewandelter Form: Die in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegten Beitragszeiten werden für den Erwerb, die Aufrechterhaltung oder das Wiederaufleben eines Anspruchs auf Rentenleistungen zusammengerechnet, soweit sie sich nicht überschneiden.

Dabei ermittelt jeder Träger den auf ihn entfallenden Anteil an der Gesamtleistung, indem er zunächst feststellt, wie hoch die Leistung wäre, wenn der Berechtigte die Versicherungszeiten ausschließlich nach eigenen Rechtsvorschriften zurückgelegt hätte, und kürzt die so errechnete Leistung dann nach dem Verhältnis, das zwischen der Dauer der nach eigenen Rechtsvorschriften zurückgelegten Zeiten und der Gesamtdauer der in allen Mitgliedstaaten verbrachten Versicherungszeiten besteht (Art. 28 Abs. 1 a, b VO Nr. 3, Art. 29 VO Nr. 4). [1]

Hat beispielsweise - stark vereinfacht dargestellt - - ein italienischer Wanderarbeitnehmer 12 Jahre hindurch Beiträge zur Arbeiterrentenversicherung, davon 4 Jahre in Italien, 4 Jahre in der Bundesrepublik und 4 Jahre in Luxemburg geleistet, so berechnet der zuständige deutsche Sozialversicherungsträger die Rente, indem er zunächst den Betrag ermittelt, der dem Berechtigten zustände, wenn er alle 12 Jahre in der Bundesrepublik versichert gewesen wäre, und proratisiert dann die Rente im Verhältnis 1:1:1. [2]

2) Regelung der Zuständigkeiten

Von der Einreichung des Antrages über die Feststellung der Leistung bis hin zu ihrer Auszahlung durchläuft das Verfahren im wesentlichen drei Stadien, die aufgabenmäßig teilweise von verschiedenen Trägern wahrgenommen werden.

---

1) Besondere Vorschriften gelten, wenn die Invaliditätsrente unabhängig von der Dauer der zurückgelegten Zeiten berechnet wird, wie z.B. in Frankreich, Belgien und den Niederlanden. Vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Art. 25, 26 Abs. 1 VO Nr. 3 Anhang F zu VO Nr. 3

2) Das Beispiel ist stark vereinfacht, da sich die Rente, nach Beitragsjahren gestaffelt, keineswegs linear entwickelt. Vgl. §§ 1255 ff RVO für das deutsche Rentenversicherungsrecht

Wie im deutschen Sozialversicherungsrecht, so gilt auch nach den ewg-rechtlichen Bestimmungen das Antragsprinzip.

Ein Arbeitnehmer bzw. dessen Hinterbliebenen müssen, um eine Rente wegen Invalidität, Alter oder Tod zu erhalten, einen entsprechenden Antrag beim "Träger des Wohnorts" einreichen, und zwar nach Maßgabe der "Rechtsvorschriften des Staates, in dem er wohnt" (Art. 30 Abs. 1 EWG-VO Nr. 4). Anzugehen ist der Träger, der nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedsstaates für den Ort zuständig ist, an dem die leistungsberechtigte Person wohnt oder sich aufhält (Art. 1 lit. i-i VO Nr. 3), nach innerstaatlichem Recht also die Landesversicherungsanstalt, in deren Bezirk der Versicherte seinen Wohnsitz genommen hat.

Der Arbeitnehmer oder Hinterbliebene kann - insoweit abweichend von Art. 30 Abs. 1 EWG-VO Nr. 4 - alternativ sowohl bei dem Träger seines Wohnortes als auch bei dem sogenannten "zuständigen Träger" seinen Antrag stellen, wenn er in einem Mitgliedsstaat wohnt, zu dessen Sozialversicherung er keine Beiträge geleistet hat. Wohnt der Antragsteller in einem Nichtmitgliedstaat, d.h. außerhalb des EWG-Bereiches, so muß er sich stets an den "zuständigen Träger" wenden (Art. 30 Abs. 3 VO Nr. 4), jene Institution, die über den materiellen Anspruch entscheidet.

Der "Träger des Wohnorts" leitet den auf Formblatt auszufüllenden Antrag an den "zuständigen Träger" [1]

1) Auch "bearbeitender Träger" genannt, Art. 32 VO Nr. 4

weiter, der seinerseits die Ermittlung der Rente nach Maßgabe der Art. 26, 28 VO Nr. 3 vornimmt und die Leistung feststellt.

Dem "zuständigen Träger" kommt damit die maßgebliche Funktion im Rahmen des Leitungsbewilligungsverfahrens zu, weil er über das "ob" der Leistung und deren Höhe befindet. Im Anhang 2 der VO Nr. 4 [1] sind die "zuständigen Träger" aller Mitgliedstaaten verzeichnet.

Bei der deutschen Regelung hat man an das schon bestehende Trägernetz angeknüpft, zugleich aber eine starke Aufgaben- und Zuständigkeitsstreuung bei den Landesversicherungsanstalten vorgenommen.

Anhang 2 schlüsselt in seinen Teilen A und B [2] die Zuständigkeitsverteilungen zunächst danach auf, ob der Antragsteller ausschließlich nach deutschen Rechtsvorschriften versichert war oder zu verschiedenen Sozialversicherungssystemen innerhalb der EWG Beiträge geleistet hat.

Im ersten Fall, geregelt in Teil A, bestimmt sich die zuständige Landesversicherungsanstalt nach der Staatsangehörigkeit bzw. dem Wohnort des Versicherten. So ist beispielsweise die Landesversicherungsanstalt Westfalen "zuständiger Träger" für alle Anspruchsberechtigten, die in den Niederlanden wohnen oder als niederländische Staatsangehörige außerhalb des EWG-Bereiches ihr Domizil haben.

Im zweiten Fall, geregelt in Teil B, kommt es für die Zuordnung der einzelnen Landesversicherungsanstalten auf die Nationalität der Beiträge an.

---

1) I.V.m. Art. 28 VO Nr. 3, Art. 5 Abs. 1 lit. b VO Nr. 4 i.V.m. Art. 1 lit. f - (i) VO Nr. 3

2) Anhang 2 (BRD) II, Teile A und B zur VO Nr. 4

Ein Versicherter mit deutsch/französischen Beiträgen wendet sich an die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz (Speyer). Deutsch/niederländische Beiträge begründen die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalt Westfalen (Münster) usw.

Diese grobe Skizzierung der Zuständigkeitsverteilungen mag zunächst genügen.

Ist der Antrag eingereicht, geprüft und schließlich positiv beschieden worden, indem der "zuständige Träger" feststellt, daß ein Anspruch auf Leistung besteht, so muß die Rente zahlbar gemacht werden. Dieser Aufgabenkreis wird regelmäßig von den sog. "Verbindungsstellen" wahrgenommen, die jeder Mitgliedstaat für seinen Bereich näher bestimmt. [1] Anhang 4 VO Nr. 4 führt die "Verbindungsstellen" im einzelnen auf. In der Bundesrepublik erledigen die Landesversicherungsanstalten auch diese Tätigkeit.

Die Aufteilung unter den Landesversicherungsanstalten erfolgte nach dem Prinzip der Ortsnähe zu den angrenzenden Mitgliedstaaten, z.B. ist im Verhältnis zu Belgien die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz, im Verhältnis zu Italien die Landesversicherungsanstalt Schwaben zuständig usw.

An einem Beispiel soll der verfahrensrechtliche Ablauf im Gesamtzusammenhang nochmals dargestellt werden.

---

1) Anhang 4 Bundesrepublik Deutschland III, 1) VO Nr. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Art. 38, 41 Abs. 1, Art. 42 i.V.m. Art. 5 Abs. 3 VO Nr. 4

Ein Belgier, der in Belgien und in der Bundesrepublik gearbeitet und dementsprechend zu beiden Sozialversicherungssystemen Beiträge geleistet hat, beantragt eine Rente. Seinen letzten Beitrag hat er an die Landesversicherungsanstalt Hannover gezahlt. Er wohnt zur Zeit in Frankreich.

Gem. Art. 30 Abs. 2 VO Nr. 4 i.V.m. Art. 1 (i) VO Nr. 3, Art. 5 Abs. 1 c, Anhang 3 VO Nr. 4 reicht er seinen Antrag bei dem in Frankreich für seinen Wohnort zuständigen Träger ein. Dieser nimmt eine erste Prüfung der Unterlagen vor und reicht einen formularmäßigen Antrag, der alle wesentlichen Eintragungen über die Dauer der zurückgelegten Versicherungszeiten in den verschiedenen Mitgliedsländern und anderes mehr Auskunft gibt, [1] an den "zuständigen Träger" weiter.

Der Antragsteller kann seinen Antrag aber auch, da er in Frankreich selbst nicht gearbeitet hat, direkt beim "zuständigen Träger" einreichen (Art. 30 Abs. 2 VO Nr. 4). Da der Versicherte deutsche und belgische Beiträge geleistet hat und zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland versichert war, ist die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz für die Feststellung der Leistung und ihre Gewährung zuständig. [2]

---

1) Einzelheiten in Art. 31 VO Nr. 4

2) Anhang 2 BRD II, B 1 b) zu VO Nr. 4 i.V.m. Art. 1 lit. f VO Nr. 3, Art. 5 Abs. 1 b) und Abs. 3, Art. 32 VO Nr. 4

Sie ermittelt den zu zahlenden Betrag nach Maßgabe des Art. 27, 28 Abs. 1 (a) VO Nr. 3 i.V.m. Art. 28, 29 VO Nr. 4 [1].

Die Auszahlung der Rente erfolgt durch die französische Verbindungsstelle gem. Art. 41, 42 VO Nr. 4 [2],

Die Zuständigkeit der deutschen Verbindungsstellen kommt dagegen nur zum Tragen, wenn sich die Ansprüche gegen einen (zuständigen) Träger im EWG-Ausland richten und der Versicherte seinen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hat.

Der Mithilfe der Verbindungsstellen können sich die zuständigen Träger zusätzlich dann bedienen, wenn der Leistungsempfänger im Ausland wohnt und tatsächliche Handlungen, wie die verwaltungsmäßige und ärztliche Kontrolle der Leistungsberechtigten (Art. 38 VO Nr. 4), anfallen, die der zuständige Träger entfernungsbedingt nicht selbst erledigen kann.

---

1) Daneben ist Art. 22 Abs. 2 des Allg. Abkommens zwischen der BRD und dem Königreich Belgien über soziale Sicherheit vom 7.12.1957 (Ges. v. 29.5.1963, BGBl. II, 404) zu berücksichtigen. Abkommen über die soziale Sicherheit bleiben in Kraft, sofern sie keine Schlechterstellung mit sich bringen, Art. 6, 7 VO Nr. 3

2) In Verbindung mit Anhang 4 "Frankreich". Die Auszahlung erfolgt durch das "Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants", Paris. Es bleibt allerdings zu beachten, daß abweichend von Art. 41 Abs. 1 VO Nr. 4 besondere Zahlungsvereinbarungen eingreifen können, Art. 41 Abs. 2, 3 VO Nr. 4 i.V.m. Anhang 6 zu VO Nr. 4

II. Rechtliche Würdigung der ewg-rechtlichen Aufgaben und Zuständigkeitsregelung im Hinblick auf Art. 87 Abs. 2 GG

Die Neuregelung in den VOen Nr. 3 und 4 bringt es mit sich, daß eine Vielzahl von EWG-Wanderarbeitnehmern Anträge auf Rentengewährung aus dem EWG-Ausland stellen. Das legt die Vermutung nahe, daß sich das Betätigungsfeld der im Anhang 2 aufgeführten Landesversicherungsanstalten über das Gebiet der Bundesländer hinaus bis in die jeweiligen EWG-Länder hin erweitert hat.

Ob dies - gemessen an Art. 87 Abs. 2 GG - Auswirkungen auf die bisherige Zuordnung der Landesversicherungsanstalten zur mittelbaren Landesverwaltung haben kann, erscheint allerdings insoweit zweifelhaft, als das EWG-Recht keiner innerstaatlichen Rechtsquelle entstammt.

1. Kompetenz des EWG-Ministerrates zur Neufassung der Zuständigkeiten

a) Wesen der ewg-rechtlichen Normen

Hinter dieser Feststellung verbirgt sich die Frage, in welchem Umfang ewg-rechtliche Normen überhaupt in die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bund und Ländern eingreifen dürfen. Ihre Beantwortung wird zunächst davon abhängen, in welchem Verhältnis nationales Recht und EWG-Recht zueinander stehen.

Die Auffassungen hierüber gehen weit auseinander. [1] Sie sollen nur grob skizziert und nicht weiter vertieft werden.

Eine Mindermeinung [2] stellt, insoweit der konventionell-völkerrechtlichen Methode folgend, darauf ab, daß die Europäischen Gemeinschaften auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen, mithin nationales Recht und Gemeinschaftsrecht in ihrer Rangordnung dem Verhältnis von innerstaatlichen Normen und Völkervertragsrecht entsprechen. Das bedeutet im Ergebnis, daß Gemeinschaftsrecht wegen seiner Ranggleichheit mit innerdeutschem Recht nach dem Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" durch zeitlich später liegendes deutsches Recht abgeändert werden kann. [3]

Das andere Extrem stellt jene Auffassung [4] dar, die dem EWG-Recht einen absoluten Kompetenzvorrang einräumt, [5] indem sie entgegenstehendes nationales Recht als schlechthin unwirksam ansieht und die Entstehung neuen, den EWG-Normen widersprechenden Rechts ablehnt. Sie beruft sich auf die dingliche Wirkung der Übertragung von Hoheitsrechten gem. Art. 24 Abs. 1 GG. [6]

---

1) Ein guter Überblick über die unterschiedlichen Auffassungen findet sich bei Großfeld, S. 350 ff

2) Erler, S. 19; Berber, S. 257; Scheuner (Festschrift), S. 233, 235 ff. Vgl. auch den Überblick bei Großfeld, S. 350 und Bülow, (S. 34 ff)

3) Allerdings ist der Mitgliedstaat nach völkerrechtlichen Grundsätzen gehalten, den ursprünglichen (vertragsmäßigen) Zustand wieder herzustellen

4) Vgl. Ipsen, S. 8

5) Steiger, S. 110

6) Wohlfahrth, Vorbem. zu Art. 189 Anm. 3 f

Ein Gefälle zwischen EWG- und nationalem Recht wird im Ergebnis auch von einer dritten, insbesondere vom EuGH [1] vertretenen Auffassung bejaht, jedoch aus der Natur des Gemeinschaftsrechtes als einer eigenständigen Rechtsmasse abgeleitet. [2]

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes, so wird argumentiert, ergebe sich aus seiner unverzichtbaren Eigenart, im gesamten EWG-Bereich zu gelten. [3] Dieser Auffassung soll, ohne das Problem weiter zu vertiefen, gefolgt werden, weil sie der Zwitterstellung der EWG zwischen bundesstaatsähnlichem Gebilde und internationaler Organisation am ehesten gerecht wird.

b) Recht zur Kompetenzverschiebung

Die Möglichkeit, auf innerstaatliches Recht gestaltend einzuwirken, schließt nicht notwendig die Kompetenz der EWG ein, in elementare, in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten verankerte Zuständigkeitsverteilungen einzugreifen.

Ohne Zweifel sind den rechtsetzenden Organen der EWG hier Schranken auferlegt. Die Frage nach den Grenzen ewg-rechtlicher Rechtsetzungsbefugnisse wird in der Literatur unter dem Stichwort der Kollision von Grundrechten mit dem EWG-Recht, also unter einem

1) EuGHE X, 1251 ff (1256/1257); VII, 97 ff (100)

2) Badura, S. 60; Hoffmann, S. 483 f; so wohl auch BVerfGE 22, S. 293 ff (296)

3) Ipsen, S. 117 ff

leicht abgewandelten Aspekt, behandelt. Läßt man mit einem Teil der Literatur Eingriffe bis an die Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG zu, [1] so scheint auch die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in begrenztem Umfang der Disposition der rechtsetzenden EWG-Organe zu unterliegen.

Abweichend hiervon hat sich der Bundesrat [2] gegen die Zulässigkeit einer Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Ländern kraft EWG-Rechts ausgesprochen, eine Auffassung, die auch in der Literatur [3] Anhänger gefunden hat. Im Grundsatz besteht wohl Einigkeit darüber, daß der EWG-Vertrag nur zur Setzung materiellen Rechts ermächtigt, das an bereits bestehende Zuständigkeitsregelungen anzuknüpfen hat, ohne sie zu verändern. [4]

Für den Gesetzesvollzug in der Bundesrepublik bedeutet dies eine vorbehaltlose Anwendung der Art. 83 ff GG. Darf der EWG- "Gesetzgeber" in das Aufteilungsschema der Art. 83 ff GG nicht eingreifen, so ließe sich damit eine Statusverschiebung bei den Landesversicherungsanstalten von landes- zu bundesunmittelbaren Körperschaften von vornherein ausschließen.

---

1) So z.B. Schlochauer, S. 25 Anm. 111; ähnlich Bülow, S. 57

2) Zit. bei Holch, S. 225

3) Holch, S. 224; Bülow, S. 57

4) Götz, S. 267

aa) Eigenes Gestaltungsrecht

Das Problem ist jedoch vielschichtiger. Die EWG VOen Nr. 3 und 4 greifen in die Zuständigkeitsregelungen keineswegs gezielt, d.h. direkt ein. Sie beschränken sich im wesentlichen darauf, die neu entstandenen Aufgaben materiell-rechtlich zu fixieren.

Die Regelung der Zuständigkeiten, wie sie im Anhang 2 der VO Nr. 4 erfolgt ist, knüpft an bestehendes Verfahrensrecht an und überträgt die Wanderarbeitnehmerversicherung jenen Trägern, die bereits bestanden und ohnehin schon mit derartigen Aufgaben in typischer Weise betraut waren.

Sollte sich der Zuständigkeitsbereich der Landesversicherungsanstalten überhaupt erweitert haben - was noch zu prüfen ist -, so würde sich der Eingriff in die Zuständigkeitsverteilung nach Art. 87 Abs. 2 GG darin erschöpfen, daß durch die Zuweisung neuer Aufgaben mittelbar der Automatismus der Bundesunmittelbarkeit ausgelöst würde.

Letztlich vollzöge sich die Umwandlung der Landesversicherungsanstalten von landes- zu bundesunmittelbaren Körperschaften kraft grundgesetzlicher Norm (und damit nach innerstaatlichem Recht), während sich der "Beitrag" der EWG VO Nr. 3 und 4 in einem "Auffüllen" der Transmissionsnorm (Art. 87 Abs. 2 GG) erschöpfte.

Ob eine - möglicherweise territorialbezogene - Zuweisung neuer Aufgaben bereits eine unzulässige

Einwirkung auf die innerstaatlichen Kompetenzverteilungen darstellt, erscheint höchst zweifelhaft. Doch darf diese Frage dahinstehen. Denn selbst für eine - durch Zuweisung von Aufgaben bedingte - Auslösung des "Automatismus" nach Maßgabe des Art. 87 Abs. 2 GG zeichnet der Rat als rechtsetzendes Organ nur begrenzt verantwortlich. Die EWG VOen Nr. 3 und 4 begnügen sich nämlich durchgängig mit der Feststellung, daß die ewg-rechtlichen Sozialversicherungsaufgaben von dem "zuständigen Träger" (Art. 32, 35, 36 EWG-VO Nr. 4) bzw. den "Verbindungsstellen" (Art. 38, 40 VO Nr. 4) wahrzunehmen sind.

Diese Art der Zuständigkeitsregelung entspricht vollauf dem nur begrenzten Recht der EWG-Organe, Kompetenzzuweisungen vorzunehmen: Wird eine Zuständigkeitsregelung unumgänglich, so hat die Aufgabenzuweisung an die "zuständige Stelle" zu erfolgen. [1] Welches die "zuständige Stelle" ist, richtet sich in der Regel nach innerstaatlichem Recht. [2]

Nun läßt sich nicht leugnen, daß im Anhang 2 der VO Nr. 4 dieses Prinzip "gründlich" verlassen worden ist, denn hier wird klar und deutlich gesagt, wer die "zuständigen Träger" sind.

---

1) Holch, S. 224; Götz, S. 267 - Fußnote 26

2) Holch, S. 225; vgl. auch BR-Drucksache Nr. 543/1/1965 unter II, 2

Aus Art. 1 VO Nr. 3 wird jedoch ersichtlich, daß die Aufgabenzuweisung und Zuständigkeitsregelung nicht durch den Rat, sondern durch den "Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung" erfolgte. Er ist die "zuständige Behörde", die darüber entscheidet, welche Landesversicherungsanstalt mit welchen Sozialversicherungsaufgaben betraut wird. [1)]

bb) Ermächtigung des Bundesarbeitsministers zur Regelung von Zuständigkeiten für die Landesversicherungsanstalten

Hat aber nicht der Rat, sondern ein Exekutivorgan der Bundesrepublik die maßgeblichen Entscheidungen gefällt, so verschiebt sich das Problem auf die Frage, ob der Minister die Zuständigkeiten der Sozialversicherungsträger in der Weise festlegen durfte, daß (möglicherweise) ein Statuswechsel eingetreten ist.

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, daß grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze vollziehen und in diesem Zusammenhang auch über die Errichtung, Einrichtung und den Zuständigkeitsbereich der Behörden bestimmen (Art. 84 Abs. 1 GG). Abweichendes kann durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden.

---

1) Art. 1 (f) (i) VO Nr. 3 i.V.m. Anhang 2 II VO Nr. 4, Art. 1 (d) VO Nr. 3, Art. 5 Abs. 1 (a) VO Nr. 4 i.V.m. Anhang 1 VO Nr. 4

So begegnet es keinen Bedenken, wenn beispielsweise ein Bundesminister ermächtigt wird, gesetzlich bereits fixierte Aufgaben auf schon vorhandene Rechtsträger zuständigkeitshalber zu übertragen, vorausgesetzt, dies geschieht durch Zustimmungsgesetz.

Diesem Vorgang entspricht die ewg-rechtliche kompetenzübertragung auf den Bundesarbeitsminister mit dem Unterschied, daß der Ausschluß der Länder von der Bestimmung der zuständigen Träger nicht auf ein Zustimmungsgesetz des Bundes zurückgeht, sondern auf einer EWG-Verordnung basiert. Hierin liegt die einzig bedenkliche Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern durch die EWG-Rechtsetzung.

Geht man mit der herrschenden Lehre [1] davon aus, daß die Abgrenzung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten von Behörden (und Körperschaften) Teil der den Ländern im Grundsatz zustehenden Errichtungskompetenz (Art. 84 Abs. 1 GG)ist, so dürfte die Ermächtigung des Bundesarbeitsministers (Art. 1 (f) (i) VO Nr. 3), Aufgaben der EWG-Sozialversicherung einzelnen Landesversicherungsanstalten zuzuweisen, nicht unbedenklich sein, weil sie gegen das Prinzip der Unantastbarkeit der vom Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzverteilung verstößt. Nach Art. 83 ff GG wären die Länder in Ermangelung abweichenden Bundesrechtes zur Abgrenzung der Zuständigkeiten berufen.

---

1) Haas AöR 80, S. 94; Maunz-Dürig, Rdbem. 20 zu Art. 84

Gleichwohl wird man - mehr unter pragmatischem als rechtlichem Aspekt - dem Bundesminister das Recht der (möglicherweise territorialbezogenen) Aufgabenzuweisungen zuerkennen müssen. Zum einen bedurfte es einer Neuregelung der Zuständigkeiten, wie sie im Anhang 2 der VO Nr. 4 erfolgt ist, da das deutsche Sozialversicherungsrecht, speziell die RVO, nur unzureichende Bestimmungen über die Rentengewährung im und ins Ausland enthält. Daß auf Länderebene eine befriedigende Lösung der Kompetenzverteilung zu erwarten war, erscheint zweifelhaft, abgesehen davon, daß die Länder Tatbestände hätten regeln müssen, die das Verhältnis zum EWG-Ausland betrafen. Insoweit war eine Zuständigkeitsverteilung auf einzelne Landesversicherungsanstalten seitens des Bundesministers durchaus angezeigt, mögen Kompetenzkonflikte an den Nahtstellen zwischen EWG-Recht und innerstaatlichem Normengefüge auch auftreten. [1)]

Zum anderen darf nicht verkannt werden, daß der Kompetenzverschiebung, wie sie sich in der Zuweisung von Aufgaben an die Landesversicherungsanstalten manifestiert, im Kräftespiel zwischen Bund und Länder kaum Bedeutung zukommt, selbst wenn man unterstellt, daß sich der Status der Träger verändert haben könnte, denn das wäre die Realisierung dessen, was als Damoklesschwert ohnehin über den Landesversicherungsanstalten schwebt.

---

1) Eingriffe in die Zuständigkeitsverteilung nach dem GG läßt Bülow (S. 57) zu, wenn diese zur Zweck- und Zielerreichung unerläßlich sind

Die Bestimmung der zum Vollzug der EWG VO Nr. 3 und 4 zuständigen Träger durch den Bundesarbeitsminister muß daher - trotz einiger Bedenken - als zulässig angesehen werden.

2. Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG

Waren den in Anhang 2 und 4 VO Nr. 4 aufgeführten Landesversicherungsanstalten zulässigerweise die Aufgaben der Wanderarbeitnehmerversicherung übertragen worden, so stellt sich die Frage, ob dies zu einer Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches über die Landesgrenze hinaus geführt hat mit der Folge, daß die von der Neuregelung betroffenen Anstalten nunmehr als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Bund unterstehen.

a) Aufgabenerweiterung

Eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches verlangt notwendig die Übernahme neuer Aufgaben in einem Gebiet, das bisher nicht zum Einzugsbereich des Sozialversicherungsträgers gehörte.

Im wesentlichen heben sich drei Aufgabenkomplexe voneinander ab, die den Landesversicherungsanstalten zuständigkeitshalber übertragen worden sind.

Die Feststellung und Gewährung von Leistungen nimmt innerhalb der Wanderarbeitnehmerversicherung einen zentralen Platz ein. Sie ist das Kernstück der Neuregelung (Art. 28, 29 VO Nr. 4; Art. 28 VO Nr. 3). Diese Tätigkeit obliegt den Landesversicherungsanstalten in ihrer Eigenschaft als "zuständiger Träger" (Anhang 2 VO Nr. 4).

Daneben erledigen die Rentenversicherungsträger weitere Aufgaben, die der Realisierung des Rentenanspruches dienen und die mit einer gewissen Berechtigung als "Hilfstätigkeiten" umschrieben werden können. So bereiten sie in ihrer Eigenschaft als Träger des Wohnorts das Feststellungs- und Gewährungsverfahren vor, indem sie Anträge der Versicherten entgegennehmen, in einem Formular mit allen erforderlichen Angaben erfassen und dann an den "zuständigen Träger" weiterleiten (Art. 30 Abs. 1 VO Nr. 4). Darüberhinaus sind sie als "Verbindungsstellen" [1] bei der Abwicklung und Überwachung der zu gewährenden Rente beteiligt. Sie führen auf Ersuchen des "zuständigen Trägers" ärztliche und verwaltungsmäßige Kontrollen durch (Art. 38 VO Nr. 4) und machen gegebenenfalls die Rente an den Versicherten zahlbar (Art. 41 VO Nr. 4).

Die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen "Verbindungsstelle", Anspruchsberechtigten und "zuständigem Träger" läßt den Charakter der Tätigkeit deutlich hervortreten: Die Verbindungsstelle wird

---

1) Die als Verbindungsstellen tätigen Landesversicherungsanstalten sind - jeweils im Verhältnis zu den anderen EWG-Staaten - im Anhang 4 (BRD) III, EWG VO Nr. 4 aufgeführt

als ersuchte Behörde im Rahmen eines bis ins Detail normierten Amtshilfeverfahrens tätig.

Da die Auszahlung von Renten dann besondere Schwierigkeiten bereitet, wenn der Berechtigte nicht in dem Mitgliedstaat wohnt, in dem der "zuständige Träger" seinen Sitz hat, kann die Mithilfe der Verbindungsstelle auch nur in diesem Fall in Anspruch genommen werden (Art. 41 VO Nr. 4). Die als Verbindungsstelle benannte Landesversicherungsanstalt (Anhang 4 der VO Nr. 4) übernimmt die Zahlung der fälligen Beträge für Rechnung des "zuständigen Trägers" (Art. 44 Abs. 1 VO Nr. 4) und erhält von diesem einen entsprechenden finanziellen Ausgleich. Um sicherzustellen, daß die Verbindungsstelle nur die geschuldete Leistung an den Berechtigten erbringt, übersendet der "zuständige Träger" entsprechende Leistungsverzeichnisse (Art. 42 VO Nr. 4).

Die Landesversicherungsanstalt wird also nur als "verlängerter Arm" für den "zuständigen Träger" eines anderen Mitgliedstaates tätig. Insoweit kann diese Tätigkeit den Zuständigkeitsbereich der Landesversicherungsanstalt nicht erweitern, da Zuständigkeiten nach der oben gegebenen Definition nur solche Aufgaben umfassen, die der Träger in "eigener Sache" wahrnimmt.

Daraus könnte im Umkehrschluß gefolgert werden, daß eine Landesversicherungsanstalt , wenn sie sich ihrerseits der Mithilfe einer "Verbindungsstelle" im EWG-Bereich bedient, um einem dort wohnenden Berechtigten die Rente auszahlen zu lassen, [1] ihren Aufgabenbereich

1) Beispiel: Ein in Belgien wohnender Belgier beantragt bei der LVA Rheinprovinz eine Rente (vgl. Anhang 2 II A 1 b) zu VO Nr. 4), die diese ihm unter Vermittlung der belgischen Verbindungsstelle (Anhang 4 zu VO Nr. 4) gewährt

territorial erweitert. Daran ist richtig, daß sich die Landesversicherungsanstalt die von der Verbindungsstelle wahrgenommene Tätigkeit zurechnen lassen muß, mithin sich der Kreis der Aufgaben auch entsprechend erweitert. Jedoch tritt deshalb noch keine Erweiterung des territorialen Bereiches ein, denn das Amtshilfeersuchen ergeht, gerade weil die LVA ihren territorialen Zuständigkeitsbereich nicht bis in den Mitgliedsstaat erstrecken kann.

In gleicher Weise erweitert sich der Zuständigkeitsbereich einer LVA nicht, wenn sie als Verbindungsstelle ärztliche oder verwaltungsmäßige Kontrollfunktionen (Art. 38 VO Nr. 4) wahrnimmt, da auch diese Tätigkeit als eine "quasi internationale Amtshilfehandlung" zu werten ist.

Die Entgegennahme und formularmäßige Erfassung von Rentenanträgen sowie deren Weiterleitung an den "zuständigen Träger" (Art. 30 Abs. 1 VO Nr. 4) vermag ebenfalls eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches nicht zu begründen. Zwar läßt sich diese Betätigung nicht ohne weiteres als Amtshilfe für den "zuständigen Träger", der die Rente später festzustellen und zu gewähren hat, charakterisieren, doch bleiben bei der Ermittlung der Zuständigkeiten und des Zuständigkeitsbereiches jene Aufgaben per definitionem außer Betracht, die qualitativ wie quantitativ geringfügig sind. Das war oben damit begründet worden, daß unbedeutende, gleichsam "nebensächliche" [1] Tätigkeiten, sofern sie außerhalb des

1) "Neben der Sache liegende ..."

Bundeslandes wahrgenommen werden, eine derart geringfügige Beeinträchtigung der Souveränität der betroffenen Länder darstellen, daß sie im Rahmen der Bestimmung des Zuständigkeitsbereiches nicht in Ansatz zu bringen sind. Die Entgegennahme und Weiterleitung von Rentenanträgen darf als eine ausgesprochen (qualitativ) geringfügige Tätigkeit angesehen werden.

Im übrigen tritt auch in territorialer Hinsicht keine Veränderung ein, da der "Träger des Wohnsitzes" den Antrag entgegennimmt. Eine Erweiterung des territorialen Bereiches ist damit von vornherein ausgeschlossen, da bei den Landesversicherungsanstalten nur die Anträge der im Bezirk wohnenden Rentenempfänger gestellt werden können (Art. 30 Abs. 1 VO Nr. 4).

Einen echten Aufgabenzuwachs stellt dagegen die Feststellung und Gewährung von Sozialleistungen an versicherte Wanderarbeitnehmer bzw. deren Hinterbliebene wegen Alter, Invalidität oder Tod dar. Dieser Aufgabenkreis kann weder unter dem Aspekt der qualitativen noch der quantitativen Geringfügigkeit unberücksichtigt bleiben.

b) Territoriale Ausdehnung

Für eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches ist per definitionem erforderlich, daß der Bundesarbeitsminister den Landesversicherungsanstalten die neuen Aufgaben territorialbezogen zugewiesen hat.

Auf den ersten Blick scheinen Teil A und B des Anhang 2 diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, wenn sie die Zuordnung der Versicherten zu den verschiedenen Rentenanstalten davon abhängig machen, ob die Anspruchsteller in diesem, oder jenem Gebiet wohnen.

Wie oben bereits kurz angedeutet, unterscheiden sich die beiden Zuständigkeitsregelungen nach Teil A und B in der Art der geleisteten Beiträge. Hat ein "EWG-Versicherter" ausschließlich Beiträge zur deutschen Rentenversicherung der Arbeiter geleistet, so ermittelt sich der "zuständige Träger" nach Teil A, hat er dagegen "gemischte""Beiträge erbracht, beispielsweise deutsche und französische, oder deutsch/italienische, so greifen die Zuständigkeitsregelungen nach Teil B ein.

Beide Teile sind gesondert auf ihre Relevanz für den territorialen Ausdehnungsbereich der Landesversicherungsanstalten zu untersuchen.

aa) Zuständigkeitsregelung nach Teil B

Nach Teil B - gerafft wiedergegeben - ist zuständig: wenn der letzte Beitrag zur deutschen Arbeiterrentenversicherung gezahlt worden ist,

1. wenn der Berechtigte im Bundesgebiet, aber außerhalb des Saarlandes wohnt
   oder
   außerhalb des Bundesgebietes wohnt und der letzte deutsche Beitrag an einen Träger außerhalb des Saarlandes entrichtet wurde,

a) die Landesversicherungsanstalt Westfalen falls der letzte nicht deutsche Beitrag an einen niederländischen Träger erbracht wurde,

b) die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz, falls .....

c) die Landesversicherungsanstalt Schwaben, falls ...

d) die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, falls .....

2. wenn der Berechtigte im Saarland wohnt oder außerhalb der Bundesrepublik [1] wohnt und der letzte deutsche Beitrag an die Landesversicherungsanstalt für das Saarland, Abteilung Rentenversicherung der Arbeiter, entrichtet worden ist,

die Landesversicherungsanstalt für das Saarland.

Bei näherer Aufschlüsselung des unter Ziffer 1) getroffenen Verteilungsschemas zeigt sich, daß die Zuständigkeitsregelung in einen Grund- und Spezialtatbestand zerfällt.

Soll eine der unter Ziffer 1) aufgeführten vier Landesversicherungsanstalten überhaupt zuständig sein, so muß der Versicherte im Bundesgebiet außerhalb des Saarlandes wohnen oder außerhalb des Bundesgebietes seinen Wohnsitz haben, darf dann aber seinen letzten deutschen Beitrag nicht an einen (den) saarländischen Träger entrichtet haben. Dies stellt den sogenannten

1) Dazu gehört auch West-Berlin, v. Art. 1 (a) VO Nr. 3 i.V.m. Anhang A (BRD) zu VO Nr. 3

Grundtatbestand dar. Erst wenn dieser verwirklicht ist, kann weiter geprüft werden, welche der unter Ziffer 1. Teil B aufgeführten Landesversicherungsanstalten (Westfalen, Rheinprovinz, Schwaben oder Rheinland-Pfalz) vom Versicherten im einzelnen angegangen werden muß. Das hängt dann allein von der Nationalität (und Reihenfolge) der erbrachten Beiträge ab:

niederländisch/deutsche Beiträge -
Landesversicherungsanstalt Westfalen

belgisch/deutsche Beiträge -
Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz etc.

Der im sogenannten "Grundtatbestand" zum Ausdruck kommende territoriale Bezug ist augenfällig. Die anzugehende Landesversicherungsanstalt ermittelt sich (zumindest auch) nach dem Wohnortprinzip.

Dennoch werden - entgegen dem ersten Anschein - den unter Ziffer 1) benannten Landesversicherungsanstalten ihre neuen Aufgaben nicht territorialbezogen angewiesen. Das wird deutlich, wenn man den "Grundtatbestand" mit der Regelung unter Ziffer 2) in Beziehung setzt.

Der Verordnunggeber bzw. Bundesarbeitsminister sah sich, bedingt durch die Sonderstellung des Saarlandes kraft Saarstatuts, gezwungen, für die saarländische Anstalt eine von Ziffer 1 abweichende Zuständigkeitsregelung zu treffen, die in Ziffer 2) ihren Niederschlag gefunden hat.

Um die Zuständigkeiten der Landesversicherungsanstalten der Ziffer 1) und des saarländischen Trägers (Ziffer 2) in einer Bestimmung zu fixieren, mußte formulierungstechnisch in Ziffer 1) eine Negativ-Abgrenzung gegenüber der Landesversicherungsanstalt für das Saarland vorgenommen werden. Diese Negativ-Abgrenzung wird durch den Grundtatbestand repräsentiert.

Ohne die Zuständigkeiten sachlich zu verändern, hätte Teil B auch wie folgt gefaßt werden können:

"Wenn der letzte Beitrag zur deutschen Arbeiterrentenversicherung gezahlt worden ist, sind zuständig:

1. Die nachfolgenden Landesversicherungsanstalten,

   a) Landesversicherungsanstalt Westfalen, falls der letzte nicht deutsche Beitrag an einen niederländischen Träger erbracht wurde,

   b) die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz, falls .....

   sofern nicht (ausnahmsweise) die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalt für das Saarland gem. Ziffer 2) gegeben ist.

2. Die Landesversicherungsanstalt für das Saarland, wenn der Berechtigte im Saarland wohnt oder außerhalb des Bundesgebietes wohnt und der letzte deutsche Beitrag an die Landesversicherungsanstalt für das Saarland abgeführt wurde.

Die Umformulierung läßt deutlich werden, daß rechtstechnisch ausschließlich der saarländischen Landesversicherungsanstalt Aufgaben territorialbezogen übertragen wurden. Sie ist stets zuständig, wenn der Anspruchsberechtigte über "gemischte" Beiträge verfügt und im Saarland wohnt.

Für einen Franzosen mit französisch/deutschen, einen Deutschen mit belgisch/deutschen Beiträgen sind beispielsweise nicht die Landesversicherungsanstalten Rheinland-Pfalz, respektive Rheinprovinz [1], sondern die Landesversicherungsanstalt für das Saarland zuständig, [2] sofern der Wohnort der Versicherten im Saarland liegt. Ist damit der territoriale Bezug auch hergestellt, so erweitert sich der Einzugsbereich dieser Körperschaft (Saarland) dadurch noch nicht. Anhang 2 (BRD) II, B Ziffer 2) VO Nr. 4 knüpft an das nach innerdeutschem Recht ohnehin geltende Zuordnungskriterium des Wohnortes an. Laut Satzung erfaßt die saarländische Landesversicherungsanstalt das gesamte Saarland als Bezirk und damit auch die dort Beschäftigten bzw. - im Hinblick auf die Rentenfeststellung - die dort Wohnenden (§ 1630 i.V.m. §§ 1614, 1572 Abs. 2 - 5 RVO), so daß eine wohnortbezogene Zuständigkeitsregelung nach Ziffer 2) den Territorialbereich nicht expandieren läßt.

Soweit der Versicherte außerhalb der saarländischen Grenzen wohnt, kommt es nach Teil B Ziffer 1) und 2) auf das territoriale Moment des Wohn- oder Beschäftigungsortes entscheidend nicht an.

---

1) Vgl. Anhang 2 (BRD) II, B 1- d) und b) zu VO Nr. 4

2) Anhang 2 (BRD) II, B 2, 1. Alternative zu VO Nr. 4

(a) Beitragsprinzip

Die Zuständigkeit der vier unter Ziffer 1) benannten Landesversicherungsanstalten sowie der saarländischen Anstalt richtet sich nach der "Nationalität" der Beiträge. Hat ein Versicherter belgisch/deutsche Beiträge gezahlt, so ist die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz zuständig unabhängig davon, ob der Versicherte in Hamburg oder München, in Frankreich oder Italien oder gar außerhalb des EWG-Bereiches [1] wohnt. [2] Das bedeutet, daß das im deutschen Sozialversicherungsrecht geltende Territorial-(Wohnort-)Prinzip durch ein neues, vom Territorium unabhängiges "Beitragsprinzip" substituiert wird.

Beispielsweise beantragt ein Deutscher, der vorübergehend in Frankreich gearbeitet hat und zuletzt seine Beiträge zur Arbeiterrentenversicherung an die Landesversicherungsanstalt Hannover entrichtete, seine Rente, auch wenn er in Hannover wohnt, bei der Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, [3] eben weil er französisch/deutsche Beiträge erbracht hat. Diese Körperschaft wäre auch dann zuständig, wenn der Versicherte in Frankreich oder Canada wohnte.

Kommt es aber auf den Wohnort des Versicherten, wie überhaupt auf ein territoriales Moment nicht an, so kann sich der Zuständigkeitsbereich der unter Ziffer 1) und 2) (Teil B) aufgeführten Träger insoweit nicht erweitert haben.

---

1) Außerhalb des EWG-Bereiches sind allerdings nur Staatsangehörige des Mitgliedstaates, dagegen nicht Staatenlose und Flüchtlinge (i.S.d. Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.51) anspruchsberechtigt. Staatenlose und Flüchtlinge verlieren ihren Anspruch, wenn sie nicht im EWG-Bereich wohnen (Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 3)

2) Der Vereicherte darf allerdings nicht im Saarland wohnen, da dann die LVA für das Saarland zuständig ist (s.o.)

3) Vgl. Anhang 2 (BRD) II, 1 d zu VO Nr. 4

Dem kann auch nicht mit dem Einwand begegnet werden, der Zuständigkeitsbereich der Landesversicherungsanstalten müsse, wenn es auf eine ortsbezogene Lokalisierung des Versicherten nicht ankomme, zwangsläufig den gesamten Erdball [1] als Territorium erfassen, denn der Anspruchsberechtigte könne letztlich von jedem Wohnort aus seine Rente beantragen. Die Totalität eines derartigen Zuständigkeitsbereiches verdeutlicht nur, daß es zu einer territorialbezogenen Kompetenzausweitung nicht gekommen sein kann, da der Zuständigkeitsbereich als Kriterium für die örtliche Aufgabenabgrenzung der Sozialversicherungsträger untereinander keinerlei Aussagewert mehr besäße: Jede der unter Ziffer 1) aufgeführten Landesversicherungsanstalten hätte den gleichen Territorialbereich, ein Ergebnis, das mit Sinn und Zweck einer örtlichen Limitierung staatlicher Gewalt nicht in Einklang steht. Denn die Regelung der örtlichen Zuständigkeit und damit die Schaffung eines Zuständigkeitsbereiches in dem oben geprägten Sinne dient in erster Linie dazu, einem Träger öffentlicher Gewalt die Exklusivität seines Handelns auf einem bestimmten Gebiet zu sichern. Gerade diesem Gesichtspunkt würde ein den gesamten Erdball erfassender Zuständigkeitsbereich nicht gerecht, ganz zu schweigen von den völkerrechtlichen Problemen, die mit einem sämtliche Staatsgrenzen ignorierenden Zuständigkeitsbereich verbunden wären.

---

1) Allerdings exklusive Saarland hinsichtlich der LVAen zu Ziffer 1) Anhang 2 - II - B

Da letztlich die Nationalität der Beiträge darüber entscheidet, welcher deutsche Träger anzugehen ist, läßt sich eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches der unter Ziffer 1) und 2) des Anhang 2 B II insoweit nicht nachweisen.

(b) Durchbrechungen des Beitragsprinzips

Das "Beitragsprinzip", wie es in den Regelungen unter Ziffer 1) und 2) zum Ausdruck kommt, ist jedoch nicht konsequent, d.h. ohne jeden territorialen Bezug durchgehalten. Auf eine wesentliche Durchbrechung dieses Grundsatzes zugunsten des herkömmlich im deutschen Sozialversicherungsrecht geltenden Wohnortprinzips wurde bereits bezüglich der saarländischen Landesversicherungsanstalt hingewiesen. Aus der Zusammenschau von Ziffer 1) und 2) ergibt sich eine weitere wichtige Ausnahme.

Hat ein Versicherter gleichgültig welcher EWG-Nationalität "gemischte" Beiträge und wurde der letzte deutsche Beitrag an den saarländischen Träger entrichtet, so kommt es für die Zuständigkeitsverteilung nach Ziffer 1) und 2) bedingt darauf an, wo der Versicherte seinen Wohnsitz hat. Lebt er im Saarland, so ist, wie bereits ausgeführt, die Landesversicherungsanstalt für das Saarland "zuständiger Träger" i.S.d. Art. 1 (f) (i) VO Nr. 3 gem. Anhang 2 II B Ziffer 2) [1].

1) Die Zuständigkeit des saarländischen Trägers ist hier auch dann gegeben, wenn der letzte deutsche Beitrag nicht ins Saarland entrichtet wurde

Wohnt der Versicherte außerhalb des Saarlandes, so ist zu differenzieren:

1. Wohnt er innerhalb der Bundesrepublik Deutschland so wird zwischen deutschen und saarländischen Beiträgen nicht unterschieden, d.h. es gelten die Zuständigkeitsregelungen nach Ziffer 1). Das bedeutet, am Beispiel erläutert: Ein in der Bundesrepublik Deutschland (München) lebender Franzose (oder Deutscher) mit französischen und saarländischen Beiträgen wendet sich gemäß Ziffer 1) (d) an die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz.

2. Wohnt der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates (Franzose, Deutscher etc.) außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und verfügt er über französisch/deutsche (aber saarländische !) Beiträge, so gilt Ziffer 1), d.h. zuständig ist die Landesversicherungsanstalt Saarland.

Die Zuordnung der einzelnen Landesversicherungsanstalten läßt sich also auf folgende knappe Formel bringen:

Ein außerhalb des Saarlandes wohnender Versicherter mit ausländisch/saarländischen Beiträgen wendet sich, wenn er innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wohnt, an eine der Landesversicherungsanstalten nach Ziffer 1), wenn er außerhalb der Bundesrepublik Deutschland [1] wohnt, stets an die Landesversicherungsanstalt für das Saarland.

---

1) Ob innerhalb oder außerhalb des EWG-Bereiches spielt keine Rolle

Die saarländische Zuständigkeitsregelung stellt den territorialen Bezug, wenn auch nur in der groben Skizzierung: Wohnort innerhalb oder außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, durchaus her. Doch wird auch hier im wesentlichen an dem Beitragsprinzip festgehalten, nur unterliegen die saarländischen Beiträge im In- und Ausland unterschiedlicher Bewertung.

Im Inland werden sie vollauf als "deutsche" Beiträge anerkannt mit der Folge, daß die Regelung nach Ziffer 1) eingreift. Im Ausland, sei es inner- oder außerhalb der EWG, gelten saarländische Beiträge als "nicht deutsche" Zahlungen mit der Maßgabe, daß die saarländische Anstalt als zuständiger Träger fungiert. Die Regelung enthält keine Abkehr von dem oben skizzierten Beitragsprinzip, denn isoliert betrachtet geht es nur um die unterschiedliche Bewertung eines saarländischen Beitrages als eines uneingeschränkt "deutschen" Beitrages.

Die Zwischenbilanz zeigt, daß die in Anhang 2 (BRD) II Teil B getroffenen Zuständigkeitsregelungen den territorialen Einzugsbereich der Landesversicherungsanstalten nicht verändert haben.

bb) Zuständigkeitsregelung nach Teil A

Demgegenüber scheint Teil A des Anhanges 2 II verstärkt auf dem Territorialprinzip aufzubauen. Wie bereits oben erwähnt, erfaßt die Regelung alle Staatsangehörigen (von EWG-Mitgliedsstaaten), die

ausschließlich nach deutschen Rechtsvorschriften versichert waren.

Teil A, verkürzt wiedergegeben, lautet:

"Für die Entscheidung über Leistungsanträge von Personen, die ausschließlich nach den deutschen Rechtsvorschriften versichert waren oder als versichert galten - sowie von deren Hinterbliebenen - und die:

- entweder im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder

- als Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines Nichtmitgliedstaates wohnen,

sowie für die Gewährung von Leistungen an diese Personen sind folgende Träger zuständig ...:

1. Wenn der letzte Beitrag zur Rentenversicherung der Arbeiter entrichtet worden ist,

   a) die Landesversicherungsanstalt Westfalen, Münster, falls der Versicherte in den Niederlanden oder als niederländischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet eines Nichtmitgliedstaates wohnt,

   b) die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz, Düsseldorf, falls der Versicherte in Belgien oder als belgischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet eines Nichtmitgliedstaates wohnt,

   c) die Landesversicherungsanstalt Schwaben, Augsburg, falls ... ".

Es fällt auf, daß Teil A im Gegensatz zu Teil B in erster Linie auf den Wohnort des Versicherten innerhalb des einen oder anderen EWG-Landes abstellt,

während die Beiträge eine untergeordnete Rolle spielen; sie müssen ausschließlich deutsche sein.

Wird in Teil B die Zuständigkeit der einen oder anderen Landesversicherungsanstalt, Ziffer 1), davon abhängig gemacht, welcher Nationalität der Beitrag ist (variierender Faktor), und haben die Anstalten das gemeinsame Merkmal, daß es auf den Wohnort des Versicherten letztlich nicht ankommt (konstanter Faktor), ist die Regelung in Teil A offensichtlich umgekehrt: die Zuständigkeiten sind davon abhängig, wo der Versicherte wohnt (variierender Faktor), die Nationalität der Beiträge spielt keine entscheidende Rolle, die Beiträge müssen - einheitlich für alle Träger - ausschließlich deutsche sein.

Die Textfassung macht deutlich, daß Teil A den Wohnort als Bezugspunkt für die Zuständigkeitsabgrenzung der Landesversicherungsanstalten untereinander wählt. So gilt nach Anhang 2 Teil A die Landesversicherungsanstalt Westfalen für alle Anspruchsberechtigten, als zuständig, die in den Niederlanden wohnen. Dazu rechnen nicht nur niederländische Staatsangehörige, sondern auch Franzosen, Italiener etc. sowie Staatenlose und Flüchtlinge. Sonderregelungen gelten für EWG-Staatsangehörige, die außerhalb des Geltungsbereiches der Verordnungen Nr. 3 und 4 ihr Domizil haben. Die Verteilung dieser Anspruchsteller auf die verschiedenen Anstalten erfolgt nach der Nationalität des Versicherten.

In einer knappen Formel zusammengefaßt, läßt sich die Zuständigkeitsregelung in Teil A wie folgt definieren:

Innerhalb des EWG-Bereiches erfolgt die Zuordnung des Versicherten nach dessen Wohnsitz in dem jeweiligen Mitgliedstaatt, außerhalb der EWG-Grenzen entscheidet die Nationalität des Antragstellers. [1)]

Soweit Teil A auf die Staatsangehörigkeit des Versicherten abstellt, tritt eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches sicherlich nicht ein, da es an einem territorialen Bezug für die Aufgabenzuweisung fehlt. Dieser läßt sich auch nicht künstlich damit konstruieren, daß das Kriterium der Nationalität nur außerhalb des EWG-Bereiches und damit in einem halbwegs territorial fixierten Gebiet Geltung hat. Auf die Ausführungen zu Teil B des Anhang 2 darf insoweit verwiesen werden.

Abweichendes gilt für den EWG-Bereich. Hier wird die Territorialbezogenheit der Zuständigkeitsregelung klar und deutlich zum Ausdruck gebracht. Der Wohnort des Versicherten determiniert die Landesversicherungsanstalt, die anzugehen ist. Es dürfte auch kein Zweifel daran bestehen, daß die Wohnorte, die über die Zuständigkeit der Träger letztlich entscheiden, nicht in dem satzungsmäßig umrissenen "Bezirk" und darüberhinaus auch jenseits der Landesgrenzen liegen.

3. Argumente gegen eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches

Das alles drängt geradezu den Schluß auf, der Zuständigkeitsbereich der in Anhang 2 Teil A aufgeführten Landesversicherungsanstalten erstrecke sich über die Landesgrenzen hinaus und bedinge die Bundesunmittelbarkeit dieser Träger nach Maßgabe des

1) Die Kombination zweier Zuordnungskriterien führt zu einigen Zuständigkeitsverschiebungen: Ein in Belgien wohnender Franzose mit ausschließlich deutschen Beiträgen muß sich an die LVA Rheinprovinz wenden. Wohnt er in Spanien, Frankreich oder Luxemburg ist die LVA Rheinland-Pfalz zuständig (Anhang 2 (BRD) II A (b) und (d) VO Nr. 4)

Art. 87 Abs. 2 GG [1].

Indessen bleibt eine Besonderheit zu berücksichtigen: Das den Anstalten möglicherweise neu erwachsene Gebiet liegt nicht nur jenseits der jeweiligen Landesgrenze, es liegt auch jenseits der Staatsgrenzen der Bundesrepublik Deutschland.

---

1) Inwieweit eine eventuelle Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches unter dem Gesichtspunkt der sogenannten quantitativen Geringfügigkeit von vornherein ausgeschlossen ist, läßt sich nicht beantworten, da es an exaktem Zahlenmaterial fehlt. Die bisher wohl detaillierteste Aufstellung über die Zahl der ins Ausland gewährten Renten ist im Protokoll des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 38. Sitzung des 10. Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 23.12.1970), Stand: 1969, enthalten. Die dort aufgeführten Zahlen (abgerundet wiedergegeben):

Belgien	17000	Rentenfälle (Im Monatsabschnitt in der Arb.Kent.Vers.)
Frankreich	7700	"
Italien	38000	"
Luxemburg	1100	"
Niederlange	26300	"

lassen eine Differenzierung nach Landesversicherungsanstalten sowie nach Teilen A und B des Anhang 2 nicht zu.

Vermutlich wird die Zahl, der nach Teil A Versicherten zumindest bei den für Frankreich/ Luxemburg und Belgien zuständigen LVAen nicht ins Gewicht fallen, so daß sich der Zuständigkeitsbereich dieser Anstalten wegen der "Geringfügigkeit des Eingriffs" von vornherein nicht erweitert haben wird.

Aus dieser Besonderheit resultiert das Unbehagen, das sich bei der Vorstellung breit macht, die in Anhang 2 Teil A aufgeführten Träger könnten einen jegliche Staatsgrenzen ignorierenden Zuständigkeitsbereich haben, obwohl die Machtkompetenzen der BRD anerkanntermaßen auf ihr Staatsgebiet beschränkt sind. [1)]

Das "Unbehagen" läßt sich rechtlich durchaus konkretisieren. Zum einen wird zu prüfen sein, ob die Annahme eines an Staatsgrenzen nicht gebundenen Zuständigkeitsbereiches völkerrechtlichen Grundsätzen zuwiderläuft. Zum anderen fragt sich, ob speziell aus Art. 87 Abs. 2 GG hergeleitet werden kann, daß es Sozialversicherungsträger mit überstaatlichem Kompetenzbereich nicht gibt bzw. als ein "Minus" - ein jenseits der deutschen Staatsgrenzen liegender Bereich im Rahmen des Art. 87 Abs. 2 GG keine Berücksichtigung finden kann.

a) Art. 87 Abs. 2 GG als Bund/Länder-Regelung

Der Einstieg zu dem zweiten Fragenkomplex führt über eine Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG. Sein Wortlaut ist keineswegs in dem Sinne eindeutig, daß eine Limitierung des "Zuständigkeitsbereiches" auf innerstaatliches Terrain von vornherein geboten wäre, denn formaljuristisch wird der Tatbestand des Art. 87 Abs. 2 GG auch dann erfüllt, wenn der Zuständigkeitsbereich nicht nur die Landes-, sondern zugleich - als ein "Plus" - auch die Staatsgrenze

---

1) Hinniger, S. 5

überschreitet. [1] Andererseits hätte man eine entsprechende Regelung in Art. 87 Abs. 2 GG erwarten dürfen, wenn ein so gravierender Tatbestand, wie das (eventuelle) Überschreiten der Staatsgrenze, ebenfalls den Automatismus der Bundesunmittelbarkeit hätte auslösen sollen. Das Fehlen eines entsprechenden Passus darf als ein Indiz für die Limitierung des "Zuständigkeitsbereiches" auf innerstaatliches Territorium gewertet werden. Dafür spricht schließlich auch die systematische Stellung des Art. 87 Abs. 2 GG innerhalb des Verfassungsgefüges. Die Vorschrift steht in dem Kontext "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung", einem Abschnitt, der sich überwiegend mit der Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Vollzuges von Bundesgesetzen befaßt. Sinn des Art. 87 Abs. 2 GG ist es, das macht seine Entstehungsgeschichte hinreichend deutlich, Reibungsverluste - durch kollidierende Interessen einzelner Bundesländer - zu verhindern, die auftreten, wenn ein Träger mittelbarer Staatsgewalt im Nachbarland Zuständigkeiten wahrnimmt.

Unterstrichen wird diese Auslegung des Art. 87 Abs. 2 GG vor allem durch die mehrfach zitierte Äußerung des Abgeordneten GREVE [2], die Bundesunmittelbarkeit eines Trägers dürfe nicht erst

---

1) Richtigerweise wird davon auszugehen sein, daß ein Bundesland vom Ausland nicht nur durch eine Staats-, sondern auch eine Landesgrenze getrennt wird. Das bayrische Problem, ob von Österreich aus gesehen, zunächst das Schild "Freistaat Bayern" oder "Bundesrepublik Deutschland" stehen darf, ist ein beredtes Beispiel. Man wird auch schwerlich eine Identität von Staats- und Landesgrenze unterstellen können.

2) Hauptausschuß, S. 116

dann indiziert sein, wenn der Zuständigkeitsbereich die gesamte Bundesrepublik erfaßt, sondern müsse schon beim Hinausgreifen über das Gebiet nur eines Landes eintreten. Von einem außerhalb der Bundesrepublik liegenden Zuständigkeitsbereich ist nie die Rede gewesen; das brauchte im übrigen auch nicht Gegenstand der Erörterung zu sein, weil man offensichtlich der Auffassung war, daß es eine Erstreckung von örtlichen Zuständigkeiten ins Ausland nicht geben könne.

Bereits aus Art. 87 Abs. 2 GG läßt sich daher ableiten, daß als "Zuständigkeitsbereich" i.S. dieser Norm nur Gebiete innerhalb der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden können. Das wird in der Literatur offensichtlich als selbstverständlich unterstellt, wenn beispielsweise Maunz-Schraft [1] ausführen, eine Betriebskrankenkasse werde auch dann zum bundesunmittelbaren Rechtsträger, wenn das Unternehmen in West-Berlin eine Zweigniederlassung eröffne, weil West-Berlin zur Bundesrepublik-Deutschland gehöre. Dahinter verbirgt sich die Auffassung, einen grenzüberschreitenden Zuständigkeitsbereich könne die Kasse nicht haben, wenn West-Berlin Ausland sei.

Vom Ergebnis her darf es zunächst dahinstehen, ob nach Art. 87 Abs. 2 GG der Zuständigkeitsbereich per definitionem nur innerstaatliches Gebiet erfaßt oder ob man einen die Staatsgrenzen überschreitenden Zuständigkeitsbereich im Prinzip bejaht, bei der

---

1) Maunz-Schraft J 2 I. A a) Bl. 4 zu § 2 BVAG

Anwendung des Art. 87 Abs. 2 GG jedoch - mit der oben gegebenen Begründung - nur das innerstaatliche Territorium für die Frage der Bundes- oder Landesunmittelbarkeit der Landesversicherungsanstalten entscheidend sein läßt. Denn in jedem Fall hätten die im Anhang 2 II Teil A aufgeführten Landesversicherungsanstalten ihren Status als landesunmittelbare Rechtsträger nicht eingebüßt.

b) Gebietshoheit der Mitgliedsstaaten

Die letztere der beiden Auffassungen, wie überhaupt jede Auffassung, die eine Erstreckung des Zuständigkeitsbereiches ins Ausland grundsätzlich für möglich hält, sieht sich zusätzlich mit völkerrechtlichen Problemen konfrontiert.

Die Annahme eines partiell ausländisches Gebiet erfassenden Wirkungskreises läßt sich mit dem im Völkerrecht geltenden Territorialprinzip schwerlich vereinbaren, wonach Herrschaftsgewalt, von Ausnahmen abgesehen, nur im eigenen Hoheitsbereich ausgeübt werden kann. [1] Inländische Organe dürfen- so die Ausnahmeregel - auf staatsfremdem Territorium nur tätig werden, wenn das betroffene Land seine Zustimmung erteilt hat. [2]

Erfaßt aber der Zuständigkeitsbereich definitionsimmanent das Gebiet, innerhalb dessen ein Träger

---

1) Ähnlich Giese II, S. 226/227

2) Iselin, S. 9

hoheitlicher Gewalt zu den Versicherten in Beziehung tritt und diesen gegenüber sozialversicherungsrechtliche Aufgaben wahrnimmt, [1] so würden deutsche Sozialversicherungsträger, bejahte man einen Staatsgrenzen überschreitenden Zuständigkeitsbereich, auf ausländischem Territorium tätig werden, was dem Territorialprinzip zuwiderliefe.

c) Einwilligungen in eine Beschränkung der Gebietshoheit

Dieser Argumentation kann auch nicht entgegengehalten werden, die Eingriffe in den innerstaatlichen Herrschaftsbereich seien auf Grund der EWG-Verordnungen Nr. 3 und 4 erfolgt, die ihrerseits das Produkt eines von allen Vertragsstaaten gleichermaßen abgegebenen Verzichts auf Ausübung eigener Herrschaftsgewalt darstellen, mithin erfolge der Eingriff mit Zustimmung der Partner.

Daran ist richtig, daß die EWG VOen Nr. 3 und 4 eine von den Mitgliedstaaten gewollte Einschränkung eigenstaatlicher Machtbefugnisse enthalten [2]. Dieser Verzicht beschränkt sich jedoch ausschließlich auf die Gesetzgebung [3] und eröffnet anderen Staaten nicht das Recht, ihren Zuständigkeitsbereich - und sei es nur mittelbar - zu Lasten der übrigen Vertragspartner auszudehnen. [4]

---

1) Vgl. oben S. 90 ff

2) Wickenhagen, S. 87, Fußnote 14; allgemein: Wannagat I 1960, S. 3

3) So wohl auch Wickenhagen ebenda

4) Der EWG-Vertrag schafft dafür keine entsprechenden Rechtsgrundlagen

Adressaten und Begünstigte des Gesetzgebungsverzichtes sind bezeichnenderweise Organe der EWG, nicht aber die übrigen Vertragsstaaten, so daß Machtverschiebungen der EWG-Länder untereinander auf dem Gebiet des Gesetzesvollzuges weder möglich noch beabsichtigt sind. Im übrigen dürften es die Mitgliedsstaaten kaum dem Bundesarbeitsminister allein überlassen, die "zuständigen Träger" zu benennen, wenn damit eine so schwerwiegende Entscheidung wie die Ausübung deutscher Staatsgewalt auf ausländischem Territorium verbunden wäre.

Darüberhinaus läßt gerade das Fehlen einer "EWG-Superverwaltungsbehörde" mit einem örtlich umfassenden Kompetenzbereich erkennen, daß hinsichtlich des Gesetzesvollzuges "alles beim Alten" bleiben sollte, d.h. jeder Mitgliedsstaat vollzieht die EWG VOen Nr. 3 und 4 in seinen eigenen Staatsgrenzen unter Achtung der Souveränität seiner Partner.

Die Limitierung staatlicher Vollzugskompetenzen auf den eigenen Herrschaftsbereich wird durch die eingehende Regelung der (internationalen) Amtshilfe sowie die Schaffung von Verbindungsstellen unterstrichen. Gerade hierin dokumentiert sich die "Ohnmacht" der Mitgliedsstaaten, auf ausländischem Terrain selbstverantwortlich die VOen Nr. 3 und 4 zu vollziehen.

d) Territorialprinzip und Ausstrahlungstheorie

Die Erkenntnis von der Begrenztheit eigener Staatsgewalt wird durch Äußerungen in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur scheinbar in Frage gestellt.

Es ist offensichtlich die Vorstellung verbreitet, ein Hinausgreifen deutscher Staatsgewalt über die nationalen Grenzen sei durchaus möglich. Nur so läßt sich der hier und da zu findende Hinweis deuten, das "Territorialprinzip" werde durch zwischenstaatliches und übernationales Sozialrecht durchlöchert und der räumliche Geltungsbereich der deutschen Sozialgesetzgebung überschreite die Grenzen der Bundesrepublik. [1]

Bezugspunkt derartiger Rechtsauffassungen ist der Streit um die Frage, ob in der deutschen Sozialversicherung das sogenannte "Territorialprinzip" noch unangefochten gilt. [2] Abweichend vom Völkerrecht statuiert dieser Grundsatz in der Sozialversicherung, daß alle im Inland beschäftigten Personen der Versicherungspflicht unterliegen, unabhängig von ihrer Nationalität, [3] wie umgekehrt alle im Ausland Tätigen dem Versicherungszwang entzogen sind.

Galt dieser Grundsatz lange Zeit hindurch als ungeschriebenes (und unumstößliches) Gesetz in der deutschen Sozialversicherung [4] wie er auch überwiegend den europäischen Versicherungssystemen [5] sowie bi- und multilateralen Sozialversicherungsabkommen [6] zugrunde liegt, so sind doch gewisse

---

1) Wannagat I, S. 1; ähnlich H.G. Weber II, S. 178

2) Vgl. Wickenhagen, S. 83 ff; Podlech, S. 1142 ff

3) Wickenhagen, S. 88; H.G. Weber I, S. 416; Hinniger, S. 5; Kinzel, S. 481

4) Wannagat I, S. 1; Wickenhagen, S. 88

5) H.G. Weber I, S. 416; Hinniger, S. 5

6) Watermann, S. 327

Zweifel an seiner unumschränkten Geltung aufgetreten, weil in verstärktem Maße Personen dem deutschen Versicherungsschutz unterworfen werden, die außerhalb der Staatsgrenzen beschäftigt sind, so z.B., wenn ein Arbeitnehmer vorübergehend [1] für ein deutsches Unternehmen im Ausland tätig ist. [2] Derartige Fälle werden unter Aufrechterhaltung des Territorialprinzips mittels der Aus- und Einstrahlungstheorie [3] in den nationalen Versicherungsschutz einbezogen.

Es wäre jedoch verfehlt, daraus Rückschlüsse auf den Zuständigkeitsbereich der Träger zu ziehen. Die hier interessierende Frage nach der Erstreckung deutscher Staatsgewalt auf ausländisches Gebiet läßt sich weder mit dem (sozialversicherungsrechtlichen) Territorial-, noch mit dem Ausstrahlungsprinzip beantworten, geschweige denn bejahen. Beide Grundsätze dienen ausschließlich der Festlegung des Kreises von Verwaltungsunterworfenen sowie der örtlichen und zeitlichen Eingrenzung von sozialversicherungsrechtlichen Tatbeständen (im In- und Ausland), die anspruchsbegründend sind. [4] Dabei kommt der Ausstrahlungstheorie die Bedeutung zu, im Ausland wohnende Personen bzw. im Ausland verwirklichte Tatbestände, die nach dem Territorialprinzip [5] keine

---

1) Als vorübergehend wird unterschiedlich ein Zeitraum zwischen 6 Monaten und 2 Jahren angesehen, so Wickenhagen (Beiträge), S. 94

2) Seine "gesetzliche" Regelung haben diese Fälle u.a. in Art. 12 VO Nr. 3 gefunden

3) BSGE 17/S. 173; RVA AN 1932, S. 97; H.G. Weber, BKK 1962, S. 438

4) Ähnlich Podlech, S. 1142/1143

5) Im sozialversicherungsrechtlichen Sinne

Berücksichtigung finden, ausnahmsweise - aus rechtspolitischen Gründen - in den Sozialversicherungsschutz zu integrieren. Eine Ausdehnung staatlicher Gewalt auf ausländisches Gebiet ist damit nicht verbunden, weil die Staatsgewalt notwendig (und nur vertraglich abdingbar) an den nationalen Grenzen endet. [1)]

Insoweit muß unterschieden werden zwischen der Begrenztheit staatlicher Gewalt auf das Inland und der gesetzgeberischen Freiheit, an im Ausland verwirklichte Tatbestände im Inland Rechtsfolgen zu knüpfen.

Bedenkt man ferner, daß niemand und nichts den Bund daran hindern kann, die in Anhang 2 VO Nr. 4 getroffenen Zuständigkeiten auch einseitig, aus eigener Machtvollkommenheit festzulegen, ohne daß es hierzu einer ewg-rechtlichen Normierung bzw. bi- oder multilateraler Versicherungsabkommen bedarf, so wird die Unmöglichkeit einer ausländisches Terrain erfassenden Zuständigkeitserweiterung besonders deutlich, denn daran besteht kein Zweifel: Einseitig kann ein Staat seine Herrschaftsgewalt nicht mehren.

e) Regelung von Auslandszuständigkeiten gemäß § 1630 Abs. 2 S. 2 RVO

Eine weitere Bestätigung erfährt die hier vertretene Auffassung durch die RVO selbst.

---

1) Ähnlich Hinniger, S. 5; Podlech, S. 1142/1143, allgemein: Forsthoff II, S. 149

Für die Feststellung von Leistungen für Personen, die außerhalb des Geltungsbereiches der RVO wohnen, bestimmt sich die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalten nach dem letzten Wohnsitz des Antragstellers im Bundesgebiet. Insoweit besteht keine Besonderheit: Der territoriale Bezug ist unter Anknüpfung an das in der Rentenversicherung ohnehin geltende Wohnortprinzip hergestellt. Statusverschiebungen sind damit ausgeschlossen.

Fehlt es an einem Wohnsitz in der Bundesrepublik [1] als Bezugsmoment - und das ist der hier interessierende Fall -, so ist die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz zuständig (§ 1630 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 1572 Abs. 4 S. 1 und 2 RVO). [2] [3] Die Zuständigkeit dieser Anstalt ist unabhängig davon begründet, ob der Deutsche in Hongkong, USA oder wo auch immer im Ausland wohnt.

Daß dieser Träger einen ausländisches Gebiet erfassenden Zuständigkeitsbereich haben könnte, mithin bundesunmittelbare Rechtspersönlichkeit genieße, ist noch nie vertreten worden. Es dürfte daher kein Zufall sein, daß die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz bisher unangefochten einen landesunmittelbaren Körperschaftsstatus besaß. Entsprechendes muß dann aber auch für die Zuständigkeitsabgrenzungen nach den VO Nr. 3 und 4 gelten.

---

1) Beispielsweise wohnt der Versicherte in den Gebieten jenseits von Oder und Neiße und verzog von dort direkt ins Ausland

2) Subsidiär ist zunächst auf Beschäftigungs- und Aufenthaltsort sowie Betriebssitz abzustellen, erst dann greift § 1630 Abs.2 S. 2 RVO ein

3) Darüberhinaus ist die LVA Rheinprovinz auch für die Einziehung von Pflicht- und freiwilligen Beiträgen zuständig (§ 1417 RVO i.V.m. der Verordnung vom 29.3.1951 (BGBl. I, S. 230)

4. Ergebnis

Als Ergebnis der Untersuchung darf zusammengefaßt werden:

1. Der Zuständigkeitsbereich der in Anhang 2 BRD II Teil B aufgeführten Landesversicherungsanstalten hat sich nicht erweitert, da die Kompetenzzuweisungen nicht territorialbezogen vorgenommen wurden (Beitragsprinzip). Wo dies ausnahmsweise der Fall ist (LVA für das Saarland), knüpft die Regelung an die ohnehin geltenden Zuständigkeitsmerkmale der Reichsversicherungsordnung (Wohnort im Bezirk des Trägers) an.

2. Der Zuständigkeitsbereich der in Anhang 2 (BRD) II Teil A aufgeführten Träger hat ebenfalls keine Erweiterung erfahren.

Soweit die Nationalität des Versicherten ausschlaggebend ist, fehlt es an einem territorialen Bezug. Im übrigen erfolgt die Zuordnung der "EWG-Versicherten" zwar nach territorialen Momenten (Wohnort in den einzelnen EWG-Ländern), der Begriff des "Zuständigkeitsbereiches" im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG erfaßt jedoch nur inländisches Gebiet.

Folgt man dieser Auffassung nicht, so scheitert eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches an dem im Völkerrecht geltenden Territorialprinzip, wonach die Ausübung von Staatsgewalt auf ausländischem Gebiet nicht möglich ist, [1] sofern der betroffene

---

1) Aus dem gleichen Grund kann sich der Zuständigkeitsbereich der LVAen auch nicht durch bi- oder multilaterale Sozialversicherungsabkommen erweitert haben

Staat nicht einwilligt. Eine Einwilligung liegt nicht vor.

Statusveränderungen im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG sind nicht indiziert: die Landesversicherungsanstalten sind mit einer Ausnahme (Oldenburg-Bremen) als l a n d e s u n m i t t e l b a r e Körperschaften des öffentlichen Rechts zu führen.

F. Formen des Vollzuges der EWG-VOen Nr. 3 und 4

Der Vollzug der EWG VOen Nr. 3 und 4 durch Landesinstitutionen wirft eine Reihe weiterer Fragen und Probleme auf, die spezifisch in der Rechtsqualität des EWG-Rechts begründet sind.

Bereits oben war kurz vermerkt, daß die ewg-rechtlichen Normen nicht im engeren Sinne "Bundesrecht" sind, sondern eine eigene Rechtsmasse darstellen, andererseits aber eine Gleichstellung mit dem Bundesrecht insoweit erfahren, als es um Fragen des Normenv o l l z u g e s geht. Schablone für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bleiben auch hier die Art. 83 ff GG.

I. Partielle Bundesunmittelbarkeit der Landesversicherungsanstalten

Der kritische Punkt liegt beim Vollzug von "quasi ausländischem" Recht (oder wenn man so will: von Bundesrecht zweiter Klasse [1]) durch Landesinstitutionen. Als Denkansatz könnte erwogen werden,

1) Allerdings ungleich stärkerem Recht!

ob die Landesversicherungsanstalten nicht partiell bundesunmittelbaren Körperschaftsstatus haben, und zwar in dem Umfang, wie sie EWG-Recht im innerstaatlichen Bereich anwenden.

Derartige Mischstrukturen lassen sich jedoch mit dem Raster der Art. 83 ff GG schwerlich vereinbaren. Denn an keiner Stelle des Grundgesetzes findet sich für juristische Personen ein organisationsrechtliches Konglomerat aus partieller Bundes- und Landeszugehörigkeit. Die Zäsur zwischen Bundes- und Landesorganisation ist fast durchgängig scharf gezogen. Eine Ausnahme bilden im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung die Oberfinanzdirektionen, die sowohl Bundes- als auch Landesbehörde sind (Art. 108 GG) und eine strikte Sonderstellung im Verfassungs- und Organisationsgefüge einnehmen. [1)]

Für den Bereich der Sozialversicherung enthält das Grundgesetz keine entsprechenden Vorbehalte, im Gegenteil, es schreibt in Art. 87 Abs. 2 GG eine scharfe Trennung zwischen Bundes- und Landesverwaltung vor.

II. Institutions- oder Organleihe

Weit näher läge die Annahme einer Institutions- oder Organleihe. Diese Form der Verquickung von Bundes- und Landesverwaltung wird im großen und ganzen als verfassungsrechtlich unbedenklich akzeptiert.

---

1) Die Oberfinanzdirektionen sind von ihrer inneren Struktur her nach Landes- und Bundesabteilungen aufgefächert

Charakteristikum dieser organisationsrechtlichen Kompetenzverschachtelung ist, daß der Bund eigene Verwaltungsbefugnis besitzt und diese trotz der Mandatisierung auch behält, wie die Landesinstitution ihrerseits trotz Verleihung neuer Aufgaben ihren Status wahrt.

Im einzelnen darf dahinstehen, ob es für die Organ- oder Institutionsleihe zwischen Bund- und Ländern einer gesetzlichen oder staatsvertraglichen Rechtsgrundlage bedarf oder aber eine Verwaltungsvereinbarung insoweit ausreicht; in jedem Falle fehlte es für die Annahme dieses Rechtsinstitutes an einer Bundesvollzugskompetenz.

Denn der Bund darf nur dann selbst verwalten (und kann auch erst Kompetenzen im Wege der Institutionsleihe an die Länder weiterreichen), wenn das Grundgesetz ihm eigene Verwaltungstätigkeit expressis verbis zugesteht. Das ist gem. Art. 83 ff GG unstreitig nicht geschehen, so daß es bei der Grundregel des Art. 83 GG sein Bewenden hat: die Länder vollziehen das "Bundesrecht" als eigene Angelegenheit.

III. Bundesauftragsverwaltung

Allerdings gilt es auch hier zunächst Vorbehalte anzumelden. Denn als weitere Form des Vollzuges von Bundesgesetzen durch die Länder sieht die Verfassung den Typus der "Bundesauftragsverwaltung" vor. Sie greift jedoch nur da ein, wo das Grundgesetz diese Art des Gesetzesvollzuges vorsieht. Entsprechende Hinweise fehlen.

Eine Verwaltung im Auftrage des Bundes ließe sich - eine recht gewagte Konstruktion - allenfalls aus Art. 5 EWG-Vertrag herleiten.

Darin verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung des Vertrages zu treffen. Fraglos geht die Bedeutung des Art. 5 EWG-Vertrag über eine bloße "Good -will"-Klausel hinaus, denn die Verpflichtungen, zu deren Erfüllung sich die Mitgliedsstaaten bekannt haben, werden in den einzelnen Artikeln des Vertrages konkretisiert. Auf das innerstaatliche Gefüge kann Art. 5 EWG-Vertrag indessen keine Auswirkungen haben, zumindest nicht in der Weise, daß das in den Art. 83 ff GG vorgegebene Organisationsschema Abweichungen und Abwandlungen erfährt. [1)]

Bisher hat sich gezeigt, daß der Bund - trotz der organisatorischen Verselbständigung der Vollzugsorgane auf dem Gebiet der Sozialversicherung - durchaus in der Lage ist, mit dem ihm eingeräumten Aufsichtsmitteln den Vollzug von Bundesgesetzen sicherzustellen. Der beschränkten Einwirkungsmöglichkeit des Bundes [2)] auf die Träger der Selbstverwaltungen unterliegen die Landesversicherungsanstalten daher auch insoweit, als sie die EWG-VOen Nr. 3 und 4 vollziehen.

---

1) Bülow, S. 57

2) Dazu: W. Weber (Selbstverwaltung), S. 27 ff (S. 29 ff), derselbe (Verfassungsprobleme), S. 227 ff

G. Exkurs: Der Zuständigkeitsbereich der Betriebskrankenkassen

Der "Zuständigkeitsbereich" i.S. des Art. 87 Abs. 2 GG muß - das ist auslegungsmethodisch indiziert [1] - einer einheitlichen, für alle Sozialversicherungsträger gleichermaßen verbindlichen Definition zugänglich sein.

Die dementsprechend weitgefaßte Begriffsbestimmung und das dazu erarbeitete Prüfungsschema [2] lassen die Ermittlung des Zuständigkeitsbereiches für alle Träger unproblematisch erscheinen. Denn eingedenk der Tatsache, daß der "Zuständigkeitsbereich" ein ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff ist, wird regelmäßig zweistufig zu analysieren sein, ob

1. im Gesetz (oder in der Satzung) eine territoriale Skizzierung des Zuständigkeitsbereiches vorgenommen worden ist,

so beispielsweise geschehen für die Landesversicherungsanstalten
in § 1326 RVO,

für die Orts- und Landkrankenkassen
in § 226 RVO,

2. das Gesetz ein territorialbezogenes Zuordnungskriterium(Wohn-, Beschäftigungsort, etc.) enthält,

so beispielsweise gesetzlich geregelt für die Landesversicherungsanstalten
in §§ 1329, 153 ff RVO; § 1630 i.V.m. §§ 1614, 1572 Abs. 2-5 RVO,

---

1) Vgl. oben S. 68
2) Vgl. oben S. 91/92

für die Orts- und Landkrankenkassen
in § 234 RVO.

Die aufgezeigte Verfahrensweise wird bei den sogenannten Regionalträgern stets zum Erfolg führen, sie versagt dagegen bei der Betriebskrankenkasse, dem "Sorgenkind" des Art. 87 Abs. 2 GG.

Die Schwierigkeit beruht auf der fehlenden Regionalstruktur des Trägers: Die Kassen werden nicht für ein bestimmtes Gebiet, sondern für einen Betrieb und dessen Angehörige errichtet. Sie verfügen - und das unterscheidet sie von den Regionalträgern - über einen "offenen", d.h. vom Gesetzgeber nicht abstrakt fixierten Einzugsbereich. Diese Besonderheit zwingt zu einer Prüfung in umgekehrter Reihenfolge: Vorab ist das territoriale Zuordnungskriterium (Wohn-, Beschäftigungsort etc.) zu ermitteln, das den Zuständigkeitsbereich erst "meßbar" macht, sodann muß unter Zugrundelegung der Beschäftigungs-, Wohnorte etc. der Einzugsbereich abgeschritten werden.

Diese Verfahrensweise ist in der Praxis häufig mit nicht unerheblichen Mühen verbunden, bleibt jedoch vorerst das einzige systematische Lösungsschema. [1)]

Die Probleme sind damit indessen nicht bewältigt. Die erste Schwierigkeit, die sich in diesem Zusammenhang auftut, betrifft das Zuordnungskriterium selbst. Entscheidet der Wohn- oder Beschäftigungsort, der ständige Aufenthaltsort oder sind es noch andere Kriterien? Die Palette von Lösungsmöglichkeiten

---

1) Ein systematisches "Prüfungsschema" wird in der Literatur und Rechtsprechung bisher nicht angeboten

die in Literatur, Rechsprechung und Verwaltungspraxis offeriert werden, ist groß. [1] Die Unsicherheit liegt auch hier in der Unzulänglichkeit der gesetzlichen Regelung begründet.

Der einfache Gesetzgeber, obschon zur Ausfüllung des Rechtsbegriffes genötigt, [2] hat es an einer klaren Aussage über das Zuordnungsmerkmal fehlen lassen, so daß nur der Weg über die Gesetzesauslegung verbleibt. [3] Der Wohnsitz des Versicherten als Bezugsmoment scheidet von vornherein aus. [4] Das zeigt die Probe aufs Exempel: Verzieht der Versicherte von einem Ort zum anderen oder gar in ein anderes Bundesland, so bleibt die Betriebskrankenkasse auch weiterhin zuständig. [5] Das, was den Versicherten an den Träger kettet, ist die Zugehörigkeit zu diesem oder jenem Unternehmen.

Das Band zu dem betrieblichen Versicherungsträger wird also über das Beschäftigungsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geknüpft. Ein territorial faßbares Abgrenzungskriterium ist damit noch nicht aufgezeigt. Es findet sich, wenn man bedenkt, daß das Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis als die rechtliche Verknüpfung von Arbeitnehmer und -geber seine Konkretisierung und Realisierung am Beschäftigungsort, hier im engsten Sinne verstanden, erfährt.

1) Vgl. oben (S. 70 ff), im übrigen: Franz, S. 260; Friede II, S. 223, 224; BSG BKK 1966, S. 222

2) Vgl. oben , S. 91

3) So auch Franz, S. 259

4) a.A. wohl das BVersA lt. Franz aaO., S. 258, wie hier Friede I, S. 33

5) Anders bei den LVAen im Hinblick auf §§ 1614, 1630, 1592 Abs. 2 - 5 RVO

Wechselt ein Arbeitnehmer die Betriebsstätte, den Beschäftigungsort, in der Weise, daß er zu einem anderen, der bisherigen Betriebskrankenkasse beziehungslos gegenüberstehenden Unternehmen übertritt, so löst er damit auch seine Bindung zu dem Sozialversicherungsträger. Der Beschäftigungsort wird damit zum territorialbezogenen Zuordnungsfaktor. [1] Ob eine Betriebskrankenkasse bundesunmittelbaren Körperschaftsstatus genießt, leitet sich also aus der Lage der Beschäftigungsorte in den einzelnen Bundesländern ab. Die herausragende Funktion des Beschäftigungsortes als Abgrenzungsmodus wird durch seine eingehende Regelung im 1. Buch der RVO, Abschnitt "Gemeinsame Vorschriften" betont und bestätigt.

Eine Reihe von offenen Fragen bleiben noch zu klären. Was unter Beschäftigungsort zu verstehen ist, bedarf keiner ausführlichen Darlegung, weil das Gesetz (§§ 153 ff RVO) in erfreulich detaillierter Weise eine Begriffsbestimmung vornimmt. So darf beispielsweise davon ausgegangen werden, daß sich der Zuständigkeitsbereich einer Kasse nicht erweitert, wenn Versicherte, und sei es auch in einer staatlichen Größenordnung, außerhalb des Stammbundeslandes tätig sind, vorausgesetzt die dortige Beschäftigung erfolgt außerhalb fester Betriebsstätten und nur für kurze Zeit. Den Lösungsweg markiert insoweit § 153 Abs. 2 RVO, der nur die feste Betriebsstätte als Beschäftigungsort im sozialversicherungsrechtlich relevanten Sinne ansieht.

---

1) Wie hier: U.a. Friede I, S. 33; a.A. Rohwer-Kahlmann (II, S. 243, links), dern den Betriebssitz, ein punktuelles Kriterium (!) - vgl. oben S.74,S. 88 - entscheidend sein lassen will

Auch das in Rechtsprechung, Literatur und Verwaltungspraxis vielumstrittene Problem "geringfügiger Grenzüberschreitung" sieht nunmehr einer befriedigenden Lösung entgegen.

Als Ergebnis vorausgegangener Untersuchungen darf festgehalten werden, daß Statusveränderungen nicht auftreten, wenn die außerhalb des "Stammbundeslandes" wahrgenommenen Aufgaben qualitativ und/oder quantitativ geringfügig sind. [1)]

Bleibt noch abzuklären, wann die außerhalb des Bundeslandes zur Erledigung anstehenden Sozialversicherungsaufgaben quantitativ geringfügig sind. Die "Menge" der jenseits der Landesgrenze wahrzunehmenden Funktionen bestimmt sich nach der Zahl der bei der ausgelagerten Betriebsstätte Beschäftigten. [2)]

Als obere Grenze sei, insoweit übereinstimmend mit gelegentlichen Äußerungen in Literatur [3)] und Rechtsprechung [4)], der Wert von 100 Beschäftigten genannt, wobei betont wird, daß diese Zahl selbstverständlich individueller Schätzung und Beurteilung unterliegt. Eine gewisse Orientierungshilfe für das gesetzte Zahlenlimit enthält § 245 Abs. 1 S. 1 RVO, der das für die Errichtung von Betriebskrankenkassen erforderliche Minimum mit 450 Beschäftigten angibt, eine Zahl, die selbst von den kleinsten Kassen mühelos übertroffen wird, so daß mit mehr als 100 in einem anderen Bundesland beschäftigten

---

1) Vgl. oben S. 111 ff

2) So auch LSG Hamburg, Breithaupt, 1962 (Nr. 242), S. 668

3) Vgl. Friede I, S. 33/34

4) LSG Hamburg, Breithaupt 1962, S. 669

Arbeitnehmern die "Reizschwelle" einer gerade eben noch zu verantwortenden Einmischung in fremde Belange überschritten wird, mithin die Betriebskrankenkasse zukünftig als bundesunmittelbarer Träger firmiert.

Nur beiläufig sei erwähnt, daß die Zahl der im Nachbarland beschäftigten Arbeitnehmer absolut, d.h. nicht in Relation zur Belegschaft im Stammbundesland zu nehmen ist, da es hinsichtlich der Geringfügigkeit des Eingriffes auf das tatsächliche Maß der Beeinträchtigung ankommt. [1] Mit dieser Begründung rechtfertigt sich die Landesunmittelbarkeit einer Kasse selbst dann, wenn beispielsweise von 1000 Arbeitnehmern allein 300 Beschäftigte in anderen Bundesländern auf Dauer angestellt sind, vorausgesetzt, diese Zahl übersteigt in keinem Land das obere Limit von 100 Arbeitnehmern. In keinem Bundesland, für sich betrachtet, würde die "Eingriffsschwelle" zugunsten des Bundes nach Art. 87 Abs. 2 GG erreicht.

Ein letztes Problem soll nur tangiert werden. Tritt die Bundesunmittelbarkeit einer Betriebskrankenkasse ein, wenn eine den Grenzwert von 100 Beschäftigten überschreitende Zahl von Arbeitern im Ausland tätig ist? - Eine sicherlich nicht seltene Konstellation, für die das Entwicklungshilfeprojekt Ruhrkela ein beredtes Beispiel ist.

Die in Verbindung mit den Landesversicherungsanstalten vorgebrachten Argumente haben auch hier Geltung, sei es, daß man Art. 87 Abs. 2 GG in seiner Anwendung von vornherein auf innerstaatliche Gebietsverschiebungen beschränkt, sei es, daß man eine Erstreckung

1) Vgl. dazu die Ausführungen S. 112 ff

des Zuständigkeitsbereiches auf ausländisches Territorium unter Hinweis auf völkerrechtliche Prinzipien verneint; beide Begründungen zeitigen das gleiche Ergebnis: die Betriebskrankenkassen bleiben landesunmittelbare Rechtsträger.

H. Schlußbemerkungen

Abschließend läßt sich mit einem Ausblick auf die zukünftige organisatorische Entwicklung in der Sozialversicherung soviel sagen:

Mit der Fassung des Art. 87 Abs. 2 GG haben die "Väter des Grundgesetzes" - an dieser kritischen Feststellung kommt man nicht vorbei - sicherlich keinen "glücklichen Wurf" getan.

Die Abschichtung der Vollzugskompetenzen zwischen Bund und Ländern gemäß dem territorialen Zuschnitt der einzelnen Träger ist wenig praktikabel, abgesehen davon, daß sie zu unerwünschten, vielfach sachfremden Verzerrungen im föderalistischen Kräftespiel führen. Die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen und der Gesamtkomplex "Betriebskrankenkassen" sind beredte Beispiele. Eine Differenzierung nach Größe und politischem Gewicht der Träger läßt Art. 87 Abs. 2 GG nicht zu. Man wird sich daher überlegen müssen, ob langfristig der Zuständigkeitsbereich als Scheidungsmerkmal zwischen bundes- und landesunmittelbarem Status taugliches Medium sein kann oder

durch andere, die Gewichtigkeit des Trägers reflektierende Merkmale ersetzt werden muß.

Die vorliegende Arbeit sollte auch nur zur Beantwortung dieser Fragen Anregungen geben.

Lebenslauf

Am 1.12.1942 wurde ich als zweites Kind des Majors Hartmut Lemme und seiner Ehefrau Gisela, geb. Otten in Weimar/Thüringen geboren. Wenige Tage nach meiner Geburt, am 5. Dezember 1942, fiel mein Vater in Rußland.

Meine ersten Kindheitsjahre verbrachte ich in meiner Geburtsstadt; 1948, zwei Jahre nach der Wiederheirat meiner Mutter mit Dietrich Frhr. v. Wangenheim, siedelte unsere Familie nach Hannover über. Hier besuchte ich von 1949 - 1953 zunächst die Volksschule, anschließend das Leibniz-Gymnasium.

Im August 1961 legte ich nach einem einjährigen Aufenthalt in den USA an der "East-Lansing-High-School" (Michigan, U.S.A.) das amerikanische Abitur ab. Anfang 1963 folgte das deutsche Abitur an dem Leibniz-Gymnasium. Das Studium der Rechtswissenschaften nahm ich im Sommersemester 1963 zunächst in Marburg auf und wechselte nach zwei Semestern an die Georg-August-Universität in Göttingen über. Am 5. Juli 1968 legte ich vor dem Prüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Celle meine erste juristische Staatsprüfung ab und trat anschließend - im September 1968 - in den Referendardienst ein, den ich vorübergehend unterbrach. Zwischenzeitlich - von Februar 1970 bis Januar 1971 - war ich persönlicher Assistent bei Prof. Werner Weber in Göttingen.

Gegenwärtig befinde ich mich wieder im juristischen Vorbereitungsdienst.